

00821
72

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



450
2006

FACULTAD DE ECONOMÍA

"PROCESO DE MEJORA REGULATORIA"

**ENSAYO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA: VIANNEY GRANILLO GRANILLO

ASESOR: SERGIO JAVIER MERAZ MARTÍNEZ

Ciudad Universitaria, Junio de 2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

Con toda mi gratitud a:

Mis Padres que me dieron la vida y a los que con cariño y amor me adoptaron.

Mis hermanos: Gonzalo y Rocío que hicieron posible mi llegada a la Cd. de México. Especialmente a Lourdes y mi cuñado Vicente quienes me han apoyado en todo momento y representan un fiel ejemplo de fortaleza, lucha y tenacidad. Juan Carlos, Zenaido, Gustavo, Rosario y Paco, por su solidaridad y comprensión en momentos difíciles.

Mis sobrinos Augusto y Bárbara, a quienes quiero y admiro por su audacia y libertad de pensamiento.

Mi prima Adriana, por el tiempo dedicado y su amistad incondicional.

Mis colaboradores de trabajo: Deolinda, Adrián, Sara, Elisa, Héctor, Juan Manuel y Marina, que con su esmero, dedicación y paciencia han contribuido a que la función que desempeño en la Comisión sea exitosa.

Al Coordinador Ejecutivo el Lic. Juan Bernardo Rojas Nájera, al Coordinador General de Servicios el Lic. Ricardo Salgado Perilliat y al Lic. Francisco Ciscomani Freaner, por la confianza, apoyo y reconocimiento manifestado en todo momento en cuanto a la función que desempeño.

Al Lic. Javier Meraz Martínez, Dr. Benjamín García Páez y al Mtro. Gustavo Adolfo Bello Martínez, por el tiempo dedicado a la lectura del presente ensayo y sus observaciones pertinentes.

Con todo mi amor, a mi novio:

Tal vez amar es aprender
a caminar por este mundo.
Aprender a quedarse quietos
Como el tilo y la encina de la fábula.
Aprender a mirar.
Tu mirada es sembradora.
Plantó un árbol.

Yo hablo

Porque tú meces los follajes.

Octavio Paz.

INDÍCE

INTRODUCCIÓN	v
CAPITULO UNO	8
PRINCIPALES CONCEPTOS DE TEORÍA ECONÓMICA	8
1.1 Eficiencia económica	13
1.2 Fallos de la competencia: una Justificación de la intervención del Estado	15
1.3 Intervención del Estado	16
1.4 Teoría económica de la regulación	17
1.4.1 Demanda	17
1.4.2 Oferta	18
1.5 Curvas sociales de indiferencia para determinar elecciones sociales	20
1.6 Eficiencia en la Regulación	21
CAPITULO DOS	22
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	22
2.1 Participación activa del Estado en la economía 1917-1981	22
2.2 Estado regulador: creación de un ambiente competitivo 1982-1994	25
2.2.1 Proceso de privatización de empresas controladas por el Estado	29
2.2.2 Apertura comercial	38
2.3 Proceso de desregulación económica	39
2.3.1 Necesidad de aplicar medidas desregulatorias	39
2.3.2 Primera etapa, medidas vinculadas al proceso de privatización 1989-1990	41
2.3.3 Segunda etapa, medidas de fomento a la competencia 1991-1994	46
2.3.4 Tercera etapa, Acuerdo para la Desregulación Económica (ADAE) 1995-2000	49
CAPITULO TRES	60
MEJORA REGULATORIA	60
3.1 Institucionalización del proceso de mejora regulatoria	60
3.2 Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)	61
3.3 Objetivos de la COFEMER	63
3.4 Líneas de acción y avances	64
3.4.1 Programas bianuales de mejora regulatoria	64
3.4.2 Registro Federal de Trámites y Servicios	65
3.4.3 Revisión de anteproyectos de disposiciones Jurídicas y sus respectivas MIR's	68
3.4.4 Diagnósticos elaborados por la COFEMER en sectores específicos	72
3.4.5 Mejora regulatoria en Estados y Municipios	74
3.4.6 Promover mejores prácticas regulatorias	76
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFIA	80

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana se ha caracterizado por ser una economía mixta, en la que muchas de las actividades económicas son llevadas a cabo por empresas privadas y otras por el Estado; la participación del Estado en dichas actividades se ha modificado conforme a las necesidades de la sociedad y las relaciones que se mantienen con otros países.

Hasta mediados de 1980 se consideraba que la participación activa del Estado se encontraba plenamente justificada para corregir los fallos del mercado, derivados de una incipiente industria privada que no era capaz de producir todos los bienes que se requerían para llevar a cabo y consolidar una estrategia de industrialización.

No obstante durante dicho período se comprobó que la intervención activa del Estado generó serios vicios y problemas de ineficiencia en las empresas privadas ya que estas estaban convencidas de que no podían quebrar, debido a que estaba siempre latente la posibilidad de que el Estado las comprara.

Lo cual originó fallos de la intervención del Estado, tales como:

- **Información incompleta** acerca de las consecuencias que se originarían de intervenir en determinadas actividades económicas.
- **Consecuencias distributivas**, había una mala asignación de los recursos en la medida en que se orientaban a empresas ineficientes y dichos recursos que debían ser aplicados a programas sociales.
- **Ineficiente Estado burocrático**, a fin de salvaguardar el empleo el Estado incorporó nuevas empresas, sin contar con un marco normativo por el cual se rigieran los funcionarios que se encontraban en las instituciones; y

- **Nula protección del consumidor**, los consumidores no contaban con certeza jurídica acerca de las funciones que el Estado debía realizar.

Bajo dicho escenario, a mediados de 1990 el Gobierno Federal decidió emprender una política de desregulación orientada a crear un marco regulatorio que ayudara a eliminar los obstáculos a la competencia, mediante la eliminación de normas jurídicas y administrativas innecesarias para la actividad empresarial, a fin de generar una nueva cultura de corresponsabilidad y colaboración entre las autoridades gubernamentales y los sectores productivos.

Conforme a lo anterior, el objetivo del presente ensayo es dar a conocer el proceso de desregulación que se realizó, así como las políticas y lineamientos en materia de mejora regulatoria que el gobierno ha llevado a cabo a fin de corregir los fallos ocasionados tanto por el mercado, como por la intervención del Estado en los años anteriores a la década de los noventa; asimismo explorar cuál ha sido el impacto de crear un marco legal y normativo que propicie un ambiente favorable a la competencia y una asignación eficiente de los recursos para el establecimiento y funcionamiento de empresas competitivas.

Este ensayo está estructurado de la siguiente forma. En el capítulo uno, se señalan los principales conceptos de teoría económica a fin de determinar la importancia de aplicar la regulación económica como una política pública que beneficie a la sociedad.

En el capítulo dos, se determina la forma en que el Estado ha intervenido en la economía desde su conformación, y las acciones que se han emprendido ante la necesidad de reducir su participación activa en la economía, mismas que iniciaron mediante el proceso de privatización de empresas controladas por el estado y de

apertura comercial, y que concluyeron con un proceso de desregulación económica que permitió eliminar reglamentaciones obsoletas y la creación de un marco regulatorio acorde con la nueva organización productiva, con el objeto de generar un ambiente competitivo.

Finalmente, en el capítulo tres se muestra la forma en que el Estado ha institucionalizado la política de mejora regulatoria a través de objetivos y líneas de acción establecidos por mandato, y cuáles han sido los avances obtenidos.

CAPITULO UNO

PRINCIPALES CONCEPTOS DE TEORÍA ECONÓMICA

En éste capítulo analizaremos porqué circunstancias se decide llevar a cabo una política de regulación económica a través de los principales instrumentos que resultan de la teoría económica, ello para su correcta aplicación en el objetivo del presente ensayo¹.

De acuerdo con la definición de Stiglitz "la economía es el estudio de la escasez, de la forma en que se asignan los recursos a los diferentes usos". Bajo este esquema, el origen de los problemas económicos es la escasez, ya que la gente siempre desea más de lo que tiene, por ello la escasez obliga a tomar decisiones económicas en cuanto a las acciones que los individuos deben realizar a fin de obtener los fines deseados.

Los sectores principales que toman decisiones son: las personas, las empresas y el gobierno, generándose una situación de mercado en el cual se consumen, se producen bienes y servicios, y los gobiernos a su vez producen también bienes y servicios cuyo objetivo es determinado mediante un proceso político y no de mercado, además establece el marco legal dentro del cual debe funcionar toda la economía.

A esta situación de mercado se le llama una *economía mixta*, en la que muchas de las actividades económicas son realizadas por el Estado, el cual tiene la capacidad de influir en la conducta del sector privado a través de reglamentaciones impuestos y subvenciones.

¹ La mayor parte de la información presentada se sustrajo del libro: La economía del Sector Público, Joseph E. Stiglitz, segunda edición, editorial Antoni Bosh, S.A., año 1988.

Debido a que la escasez garantiza que la mayoría de nuestros deseos nunca serán satisfechos, la demanda de mercado (suma de la demanda de cada individuo) refleja decisiones sobre qué deseos se van a satisfacer.

La demanda de un bien o servicio está determinada por la relación entre la cantidad que los consumidores planean comprar de determinados bienes y el precio de esos bienes. Un cambio en la demanda se refleja cuando cambia algún factor, distinto al precio del bien determinado que afecta los planes de compra de los individuos.

La cantidad de un bien determinado que los consumidores planean adquirir depende principalmente de: el precio del bien, los precios futuros esperados, la renta y las preferencias.

Dicha cantidad demandada se puede ver afectada principalmente por dos circunstancias: el beneficio marginal reportado y un precio más alto. La primera circunstancia tiene que ver con que a medida que se consume un número mayor de determinado bien, disminuye el beneficio marginal (adicional) que reporta el consumo de uno más, de tal forma que a la curva que determina el consumo de dicho bien se le denomina *curva de la demanda*, la cual tiene pendiente negativa, ya que el beneficio que le reporta a un individuo la cantidad consumida inicial es mayor que la cantidad consumida final, pues en éste punto la necesidad del individuo queda saciada.

La segunda influye debido a dos razones: efecto sustitución y efecto renta.

Efecto sustitución: todos los bienes tienen sustitutos, por lo que éste efecto se presenta cuando sube el costo de oportunidad de un bien y los individuos compran menos de ese bien y más de sus sustitutos.

Efecto renta: éste efecto se genera cuando sube el precio de un bien sin que haya un aumento en los ingresos de los individuos, por lo que las cantidades

demandas de algunos bienes y servicios deberán disminuir, y precisamente el individuo comprará una cantidad menor del bien cuyo precio ha aumentado.

Por otro lado la existencia de necesidades por satisfacer hace posible la producción, que representa la transformación física de los recursos en bienes y servicios y es llevada a cabo tanto por personas y empresas, así como por el Estado.

La producción de bienes y servicios disponibles en el mercado está determinada por la oferta y se refiere a la relación entre la cantidad ofrecida y el precio de un bien, cuando las demás influencias sobre las ventas planeadas de productores permanecen iguales.

Un cambio en la oferta se refleja cuando cambia cualquier factor que influye sobre los planes de venta, siempre y cuando no sea el precio de ese bien. La cantidad ofrecida de un bien o servicio está determinada por la cantidad que lo productores planean vender en un período dado, a un precio en particular.

La cantidad de un bien determinado que los productores planean vender depende principalmente de: el precio del bien, los precios futuros esperados, el número de oferentes y la tecnología.

La cantidad ofertada de un bien determinado se puede ver afectada por:

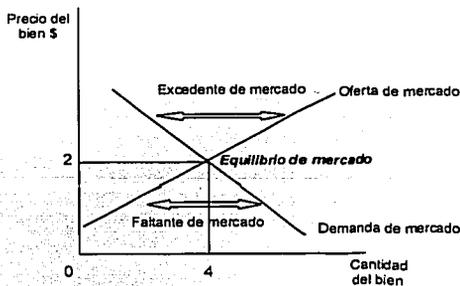
1.- *El costo marginal reportado*: tiene que ver con que el oferente estará dispuesto a producir un determinado bien o servicio hasta el punto en el que el costo marginal del último bien producido es igual el ingreso generado por dicho bien, es decir, su precio.

2.- *El precio de los factores requeridos para producir un bien*: el precio de los factores de producción influye en el sentido de que el productor tiene la disposición y capacidad de pagar hasta un cierto nivel en el que le permita vender al precio más bajo manteniendo el beneficio de una unidad adicional; es decir, si los precios de los

recursos productivos suben, aumenta el precio más bajo que un productor está dispuesto a aceptar, por lo que la oferta tiende a disminuir.

Cuando coinciden los planes de los compradores y vendedores, a través de los precios se origina el *equilibrio del mercado*. Ya que el objetivo de los consumidores y productores es la maximización de su beneficio, en el equilibrio de mercado el beneficio marginal debe ser igual al precio, y el costo marginal debe ser igual al precio.

Gráfica 1. Equilibrio de mercado



El equilibrio de mercado se encuentra en el punto en el que el beneficio marginal derivado del consumo de una unidad adicional de un bien, es exactamente igual al costo marginal (unidad adicional) de producir dicho bien.

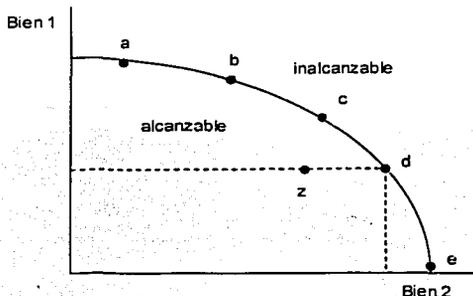
Dado que los recursos de los que disponen tanto consumidores como productores siempre son escasos, intentamos gastarlos de tal manera que obtengamos lo más posible, en éste sentido el problema económico es usar los recursos limitados para producir los artículos que otorgamos más valor.

Bajo el esquema de una economía competitiva para llevar a cabo las decisiones de consumo y producción de los distintos bienes y servicios que valoramos más, dichas decisiones deberán ser tomadas por la multitud de empresas y de individuos que integran la economía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para llevar a cabo la producción de los artículos que valoramos más, se deberá considerar la "frontera de posibilidades de producción"; la cual muestra los límites a la producción de dos bienes, dados los recursos totales disponibles para producirlos.

Gráfica 2. Frontera de posibilidades de producción



La línea que pasa a través de los puntos a, b, c, d y e es la "frontera de posibilidades de producción", la cual separa la producción alcanzable de la inalcanzable, asimismo, se puede producir en cualquier punto dentro del área o subir la línea de la frontera, sin embargo, en el punto z no se están usando todos los recursos de los que se dispone para producir más de cualquiera o de ambos bienes, ó están mal asignados en tareas para las que no son los más idóneos.

En cuanto al uso de los recursos se presenta la disyuntiva de cómo se decide, cuánto producir del bien 1 y cuánto producir del bien 2, sin embargo, esta disyuntiva queda resuelta cuando el costo marginal (costo de oportunidad de producir una unidad más) de un bien 2 es la cantidad del bien 1 a la que la gente debe renunciar para obtener otro bien 2. El beneficio marginal de un bien 2 es la cantidad del bien 1 a la que la gente está dispuesta a renunciar para obtener otro bien 2.

Cuando la condición señalada se cumple se dice que se hace un "uso eficiente de los recursos" en el sentido de Pareto, ya que cuando se usan los recursos de manera eficiente, no se puede producir más de cualquier bien sin entregar a cambio algo que valoramos aún más.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 Eficiencia económica

Para lograr la eficiencia en el sentido de Pareto, los recursos deberán estar empleados en las actividades que crean el máximo beneficio de cada individuo, es decir, en una economía de libre mercado en la que prevalece la competencia económica por la producción de los distintos bienes y servicios demandados por la sociedad, la *eficiencia económica* se manifiesta cuando la competencia hace coincidir las elecciones individuales con las elecciones colectivas.

No obstante, para que dicha eficiencia se manifieste es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- Debe haber un mecanismo de distribución adecuado de los bienes existentes, entre los individuos.
- Una asignación eficiente de los factores que intervienen en el proceso de producción.
- Contar con información veraz y precisa a cerca de las mejores técnicas de producción y de las preferencias de los individuos.
- Un número ilimitado de empresas, sin que alguna domine el mercado.
- No deben existir barreras en el mercado a la entrada y salida de empresas, y
- No deben existir externalidades negativas.

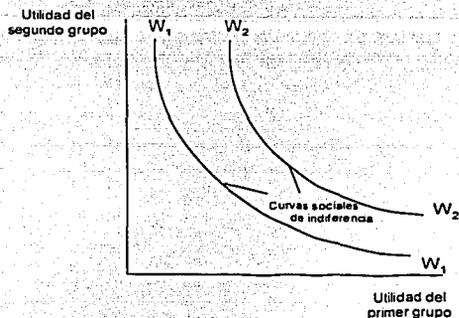
En el momento en que alguna de estas condiciones no se cumplen se dice que hay un fallo de mercado en situación de competencia.

Sin embargo, la eficiencia en dicho sentido no representa una mejora en el sentido de Pareto, ya que se sacrifica la producción de un bien que representa utilidad para un grupo de individuos, en este sentido el reto es encontrar una serie de medidas a aplicar para lograr mejoras en el bienestar de los individuos que consumen bienes distintos.

En este sentido Stiglitz recomienda que la aplicación de las medidas que permitan mejoras en el bienestar deberá ser valorada ampliamente mediante el apoyo de "la curva social de indiferencia, la cual muestra las combinaciones de utilidades de los diferentes individuos entre las que la sociedad es indiferente, derivándose así un útil instrumento para analizar la disyuntiva a la que la sociedad se enfrenta cuando se produce mas de un determinado bien y un grupo de personas resulta beneficiado y otro perjudicado"².

En este sentido deberá observarse el conjunto de combinaciones de utilidad de las diferentes personas o grupos de personas cuya función social de bienestar adopta el mismo valor.

Gráfica 3. Curva social de indiferencia



Muestra las combinaciones de utilidades del grupo 1 y del 2 entre las que es indiferente la sociedad, ya que se muestra dispuesta a intercambiar una cierta reducción de la utilidad de uno de los grupos por un aumento de la del otro. Los puntos de la curva de indiferencia W_2 generan un nivel de bienestar social superior a la que generan los de la W_1 .

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

² Stiglitz, Joseph E. La economía del Sector Público, segunda edición, editorial Antoni Bosh, S.A., año 1988. páginas 111 y 112.

1.2 Fallos de la competencia: una justificación de la intervención del Estado

Existen seis condiciones en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, y son las siguientes³:

1. **El monopolio.** Cuando existe una sola empresa en la producción de bienes y servicios, habrá una pérdida de bienestar por parte de los consumidores, debido a que el productor buscará restringir la producción de esos bienes y servicios demandados a fin de elevar el precio y obtener una mayor ganancia.
2. **Bienes públicos.** Cuando determinados bienes públicos son suministrados por el mercado en cantidades insuficientes a las demandas por los consumidores.
3. **Externalidades.** Representan una falla en el mercado cuando se realizan acciones por parte de una persona o empresa que afectan a otras personas o empresas.
4. **Mercados incompletos.** Están representados por dos tipos de mercados:
 - **Mercado de seguros.** Hay una insuficiente variedad en los programas de seguros.
 - **Mercado de capitales.** Existe una carencia de financiamiento de programas a largo plazo.
5. **Fallos de la información.** El mercado no suministra suficiente información acerca de los bienes y servicios puestos en el mercado.
6. **Inestabilidad de variables macroeconómicas.** Incapacidad de los mercados para mantener el equilibrio en situaciones de inestabilidad política.

³ Ibidem, paginas 74-84.

1.3 Intervención del Estado

Por lo anterior, debido a que los individuos pueden maximizar su beneficio sólo ante determinadas condiciones de mercado, existe la necesidad de la intervención del Estado a través de la aplicación de medidas que permitan corregir el problema de eficiencia.

Sin embargo no existe un marco que permita al Estado corregir en su totalidad la ineficiencia del mercado que se genera debido a su intervención, y se enfrenta a las siguientes restricciones, denominadas *fallos de la intervención del Estado*⁴:

1. **Información limitada.** No hay una previsión por parte del Estado del comportamiento que adopten los agentes económicos, ante la aplicación de ciertas medidas.
2. **Control limitado de las empresas privadas.** Dado que no se prevé el comportamiento de los agentes económicos, resulta muy difícil medir las consecuencias que se deriven.
3. **Control limitado de la burocracia.** La correcta aplicación del marco legal del Estado está sujeto a los incentivos que existen en las instituciones y dentro del sector privado.
4. **Limitaciones impuestas por los procesos políticos.** Las medidas a aplicar en vísperas de un proceso político afecta los objetivos y las decisiones a adoptar por las instituciones y el sector privado.

⁴ Idem, página 15.

1.4 Teoría económica de la regulación.

Conforme a lo anterior, una de las medidas de política pública que el Estado utiliza para tratar de corregir el problema de las fallas de mercado, e inclusive las fallas que genera su propia intervención, es la *regulación económica*, que consiste en el establecimiento de reglas administradas por un organismo gubernamental, que tiene por objetivo influir sobre la actividad económica a través de la emisión de disposiciones jurídicas que regulen los términos y condiciones en que diversos bienes o servicios deben de proveerse o prestarse, rigiéndose bajo la libre competencia entre las empresas.

La regulación forma parte de la teoría de la elección pública, en la medida en que las personas y las empresas demandan, y los políticos y burócratas ofrecen regulaciones a través de la actividad política, es decir, a través de la votación, el cabildeo y las contribuciones a las campañas políticas, siendo el objeto de las medidas regulatorias lograr el máximo beneficio para los diversos sectores de la sociedad.

1.4.1 Demanda

La demanda de los agentes económicos está determinada por el proceso político, y la participación de los agentes resultará atractiva en la medida en que el beneficio que reciban individualmente de su participación sea superior a los costos individuales que ésta genere.

Los factores que determinan la demanda de la regulación son los siguientes⁵:

- **Excedente del consumidor.** En la medida en que éste sea muy grande, los consumidores exigirán una regulación.

⁵ Parkin, Michel y Esquivel Gerardo. Microeconomía, versión para Latinoamérica, quinta edición, editorial Pearson Educación, mayo 2002, página 425.

- **Número de consumidores.** Influye en la medida en que entre más grande sea el grupo de consumidores el costo de organizarlos será mayor, por lo que la demanda de la regulación no aumentará en forma proporcional.
- **Excedente del productor.** Si el excedente generado es como resultado de una regulación, mayor será la demanda de las empresas por esa regulación.
- **Número de empresas.** De igual forma, influye en la medida en que entre más grande sea el grupo de productores, el costo de organizarlos será mayor, por lo que la demanda de la regulación no aumentará en forma proporcional.

1.4.2 Oferta

Conforme a la teoría de la elección pública, los políticos eligen políticas publicas que resulten atractivas para una mayoría de votantes, lo que le permite lograr y mantener una posición, lo anterior, sujeto a una restricción presupuestal respaldada por los burócratas.

Los factores que determinan la oferta de la regulación son los siguientes⁶:

- **Excedente del consumidor.** En la medida que éste sea muy grande, mayor será la oferta de una regulación.
- **Excedente del productor.** Cuando éste sea muy grande, mayor será la oferta de una regulación.
- **Número de votantes beneficiados.** Cuando éste sea muy grande, mayor será la oferta de una regulación.

No obstante, si la regulación beneficia a un gran número de personas, pero en una cantidad demasiado pequeña por persona como para ser observada, esa regulación no es atractiva para los políticos y no la ofrecen.

⁶ Ibidem, página 425.

El equilibrio podrá obtenerse determinando a quiénes beneficia la regulación que se pretende aplicar, al interés público ó al interés de las empresas.

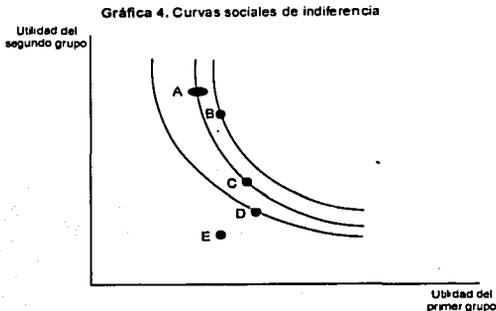
En la primera, se buscare satisfacer la demanda de los consumidores y en la medida en que dicha demanda se convierta en un mayor número de votos, entonces la regulación satisfará los intereses de los consumidores.

En la segunda las regulaciones proporcionan beneficios grandes y visibles a grupos de interés e imponen costos pequeños a todos los demás, los cuales son tan pequeños que a nadie le conviene incurrir en el costo de organizar un grupo de interés para evitarlos, y si la demanda de las empresas ya ofrece un rendimiento mediante votos ó contribuciones a campañas, entonces se satisfarán sus intereses.

Para determinar qué decisiones tomar en cuanto al establecimiento de una regulación, el Estado debe contar con un conjunto de oportunidades que le permita comparar y evaluar distintas situaciones, para así elegir las más deseable que genere el máximo beneficio para la sociedad en su conjunto, aún y cuando para ello se vean afectados algunos agentes y se beneficien otros.

Lo anterior, en la teoría se representa mediante las *curvas sociales de indiferencia*, en las cuales se puede evaluar mediante un conjunto de posibilidades que tiene ante sí la sociedad los niveles de utilidad que obtendrían las diferentes personas en el caso en que se elija una de las distintas opciones disponibles.

1.5 Curvas sociales de indiferencia para determinar elecciones sociales⁷.



Inicialmente se eliminan las opciones ineficientes en el sentido de Pareto que son los puntos *D* y *E*, debido a que en ese conjunto de oportunidades se está por debajo del mayor beneficio a obtener para ambos grupos. Posteriormente nos situamos en la curva más alta que permita las opciones disponibles, es decir, el punto *B*, pero cuando nos desplazamos de *B* a *C*, la valoración social de las pérdidas del segundo grupo es superior a la de las ganancias del primer grupo, por lo que ese desplazamiento no es deseable, sin embargo, la sociedad valora más la ganancia que reporta al primer grupo el desplazamiento de *A* a *B* que la pérdida que experimenta el segundo grupo con ese desplazamiento y, por lo tanto, prefiere *B* a *A* (o a *C*).

No obstante, en la realidad el Estado no traza curvas de posibilidades de utilidad, pero sí trata de identificar los efectos que la aplicación de determinados programas gubernamentales tienen para los diferentes grupos de la población, sin perder de vista que dichos efectos siempre son valorados en función de la eficiencia y la igualdad, tratando de llegar a un cierto equilibrio entre las dos respecto de la actitud de la sociedad hacia el bienestar de los diferentes individuos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷ Stiglitz Joseph E. Op., cit., páginas 113 y 114.

1.6 Eficiencia en la Regulación.

En términos de teoría económica deberá evaluarse el efecto de la regulación que se pretenda aplicar, debido a que ninguna regulación que pueda expedirse podrá mejorar a cualquier agente económico, sin perjudicar a algún otro, o al menos dejarlo indiferente.

Por lo que siempre que exista algún grupo que se perjudique, la situación será ineficiente, sin perder de vista que siempre existirá algún tipo de conciliación que es posible realizar entre distintos grupos, de tal forma que alguno se beneficie, sin perjudicar a algún otro, o lo que es mejor, que todos los grupos integrantes de la sociedad se beneficien.

Sin embargo, debe considerarse que aún y cuando se lleve a cabo algún tipo de conciliación entre distintos grupos las regulaciones que se pretenden aplicar comprenden actos de autoridad mediante los cuales se perjudican algunos grupos y se beneficia a otros, lo cual representa un gran dilema para el Estado.

Conforme a lo anterior, el concepto de eficiencia es un marco muy importante de referencia el cual permite comparar situaciones diversas, sean eficientes o no, y elegir la más deseable desde el punto de vista de la sociedad, aunque para ello se beneficie a unos grupos y se perjudique a otros.

CAPITULO DOS

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

2.1 Participación activa del Estado en la economía 1917-1981.

En los años posrevolucionarios la intervención del Estado en la economía estaba enfocada a la creación de un marco legal e institucional que permitiera promover el desarrollo de la actividad económica, creándose en 1925 el Banco de México como principal institución responsable de la política financiera y monetaria, e instituciones financieras de banca de desarrollo, cuyos objetivos se basaron en la promoción del crédito agrícola, obras de infraestructura y el otorgamiento de créditos al sector industrial.

Debido a la crisis de 1929, el gobierno dirigió su política económica hacia el control de los recursos naturales y las industrias estratégicas, lo cual se reflejó con la creación de Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales; un mayor gasto público, y la creación de infraestructura productiva y social.

El periodo entre 1941 y 1954 se caracterizó por el proteccionismo que se aplicó como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, no obstante hubo una entrada importante de capitales que contribuyó a mantener el ritmo de crecimiento económico.

Asimismo el Estado creó empresas intensivas en el uso del capital como: Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, y Sosa Texcoco; también se crearon instituciones encargadas de la seguridad social de la población como: el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional de Cardiología.

El hecho de que las inversiones en el uso intensivo de capital las llevará a cabo el Estado se debía a que las instituciones financieras apenas creadas no eran capaces

de otorgar financiamiento a inversionistas privados a largo plazo, y el ambiente de incertidumbre debido a la guerra imposibilitaba acudir a instancias internacionales.

Sin embargo con políticas basadas en el proteccionismo, control financiero excesivo y una fuerte presencia del Estado en ciertas áreas de la producción, no fue posible mantener el ritmo de crecimiento de la economía.

Por lo que al terminar la guerra los capitales que habían ingresado salieron, ocasionando devaluaciones, situación que generó que el Estado interviniera en la economía con mayor fuerza aplicando una política proteccionista bajo un esquema de sustitución de importaciones, misma que contemplaba controles de precios, imposición de barreras al comercio exterior y la creación de entidades paraestatales que no se consideraban prioritarias o estratégicas como: Ayotla Textil, Industria Petroquímica Nacional, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros del Ferrocarril y Compañía Industrial de Atenuque.

La política de sustitución de importaciones aplicada a partir del año 1955, ocasionó un desempeño económico favorable ya que el producto interno bruto creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo del 4.5%, resultado de la consolidación de las instituciones que se crearon durante la posrevolución; el endeudamiento se mantuvo por debajo del 3% del producto interno bruto, y los instrumentos monetarios se disponían a mantener estabilidad de precios y del tipo de cambio⁸.

La estrategia llevada a cabo consistía en la articulación de mercados segmentados en todas las regiones del país, a través de realizar inversiones de infraestructura en sectores como telecomunicaciones, energía y transporte; otorgar apoyos a la producción agrícola y apoyar la industrialización mediante una política de

sustitución de importaciones, cuyo objetivo era proporcionar a la industria privada un flujo estable y seguro de bienes de capital, acompañado de apoyos y subsidios fiscales y financieros.

No obstante, los apoyos y subsidios fiscales y financieros afectaron en forma negativa tanto al sector primario (agropecuaria y minería), como la capacidad de exportación, tanto en dicho sector como en el industrial, ya que en primer lugar, se aplicaba un impuesto a la producción de bienes primarios, con lo cual se reorientó dicha producción a la de bienes industriales, disminuyendo así su oferta; en segundo lugar, las empresas no eran competitivas debido a que sus costos unitarios de producción eran muy elevados, por lo cual no era posible competir en el exterior.

Asimismo, existía el factor del uso de mano de obra que estaba afectando, debido a dos razones: una, que el sector primario era particularmente empleador intensivo de mano de obra y al verse afectado, ésta tuvo que trasladarse hacia el sector industrial, el cual no logró captarla en su totalidad; la otra tiene que ver con que el proceso de sustitución de importaciones desarrolló técnicas de producción intensivas de capital en contra del uso de la mano de obra, con lo cual no fue posible crear los empleos requeridos.

Como consecuencia de lo anterior, a principios de 1970 se empezó a reflejar que poco a poco se agotaba la política de sustitución de importaciones, por lo que el Estado se vio obligado a incrementar los subsidios a la inversión privada, a absorber las empresas en quiebra a fin de proteger en empleo y a transferir recursos a los sectores de presentaban problemas derivados de la política de sustitución de importaciones.

⁶ Aspe, Armella Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, Textos de Economía, Segunda edición en español, editorial Fondo de Cultura Económica, año 1993, página 20.

Lo anterior, se resumió en una mayor intervención del Estado en la economía como productor de bienes y servicios, y como creador y aplicador de medidas que generaban mayores distorsiones en la economía.

El resultado fue que a partir de 1971, la mayor participación estatal desplazó a la inversión privada y la inflación mostraba un ascenso derivado de que no se contaba con los suficientes ingresos para cubrir el déficit de la balanza de pagos, por el incremento en el gasto público, por lo que dicho déficit se financio mediante endeudamiento tanto interno como externo.

Además, con el descubrimiento y explotación de pozos petroleros, con precios reales crecientes, el Estado continuó otorgando subsidios a la inversión privada a través de sus instituciones, con lo cual se convirtió cada vez más en un Estado amplio y disperso, y con una gran incapacidad de cubrir los requerimientos de las áreas estratégicas y prioritarias, debido a que no contaba con los recursos necesarios.

Por ello a finales de 1982 se empezó a poner de manifiesto que la inversión privada crecía con lentitud, ya que no tenía incentivos para ofrecer empleos a un número cada vez mayor de trabajadores, debido a que las empresas públicas constituían monopolios protegidos que habían logrado ya una fuerte presencia en el mercado.

2.2 Estado regulador: creación de un ambiente competitivo 1982-1994.

Bajo este contexto, se manifestaron dos circunstancias, una externa, y otra interna, las cuales marcaron el rumbo de la intervención del Estado en la economía y dieron como resultado un proceso de privatización de empresas controladas por el Estado y eliminación de barreras a la entrada, lo cual permitió la aplicación de una nueva política de mejoramiento del marco regulatorio (desregulación) que llevara a la inversión privada a operar eficientemente bajo un ambiente competitivo.

En primer lugar, la crisis provocada por la reducción en el precio internacional del petróleo y el alza en las tasas de interés mundiales aceleraron la fuga de capitales, lo cual ocasionó devaluaciones tratando de aminorar su impacto a través del agotamiento de las reservas internacionales y el endeudamiento.

En segundo lugar, una base productiva ineficiente, derivada por una parte a que la inversión privada fue financiada a través del otorgamiento de privilegios fiscales y rentas proporcionadas por un conjunto de barreras arancelarias que impedían la libre entrada de productores en muchos mercados, y por otra, a que el Estado tenía bajo su control a grandes empresas en la producción de petróleo y sus derivados, telefonía, telecomunicaciones, transporte público concesionado, ferrocarriles, telegrafía y servicio postal, puertos y aeropuertos, petroquímica, siderurgia, y fertilizantes, y la banca comercial nacionalizada.

Ello originó el agotamiento de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones mediante la cual las empresas estatales tenían el encargo de proporcionar un flujo confiable de insumos para la industria privada nacional, misma que sería responsable de la producción de bienes de consumo final. Por lo que la intervención que hasta ese entonces realizaba el Estado en la economía, generó fallas de suma importancia dentro de las que destacan⁹:

- El Estado se había sobrecalentado de funciones y objetivos, y los medios para satisfacer la demanda de los consumidores eran cada vez más restringidos.
- Había un sector de empresas muy grande, su participación era indiscriminada, y se requería de crecientes subsidios fiscales para subsistir.
- El sector público invadía áreas en las cuáles la inversión privada podría ser más eficiente.

⁹ Ayala, Espino José. Economía del Sector Público Mexicano, segunda edición, junio 200, editorial esfinge, página 705.

- El sector público contaba con una gran burocracia, y
- Carecía de una administración gerencial.

Repercutiendo en índices de inflación muy altos, así como déficits del sector público y endeudamiento externo, por lo que en 1983 se emprendió el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), con el objeto de sanar las finanzas públicas y crear las bases para una recuperación, para lo cual fue necesario que el gobierno redujera su gasto y aumentará los precios y tarifas del sector público.

Los resultados no fueron favorables ya que la apreciación del tipo de cambio real afectó a las exportaciones manufactureras, y las barreras a la entrada encarecieron los insumos reduciendo su oferta para el productor nacional.

Asimismo, la reducción de ingresos por la caída en los precios del petróleo y la crisis financiera provocada por la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, originaron una intensa fuga de capitales, culminando con una devaluación en noviembre de 1987.

Ante éste escenario el 15 de diciembre de 1987, el Ejecutivo y diversos representantes de la sociedad suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que tenía como objetivos principales¹⁰:

- Sanar permanentemente las finanzas públicas, a través de medidas de privatización de empresas no estratégicas para el Estado.
- La aplicación de una política monetaria restrictiva.
- Realizar acuerdos con los trabajadores que permitan corregir las inercias salariales.
- Establecimiento de políticas de precios para determinados bienes.
- Fomentar la apertura comercial.
- Controlar la inflación a través de la negociación de políticas de precios líderes, y
- Adoptar medidas basadas en controles de precios negociados.

¹⁰ Aspe, Armella Pedro, Op., cit., página 29.

Para el logro de estos objetivos se requirió de un gran esfuerzo y compromiso tanto del Estado para aplicar medidas de ajuste fiscal mediante la privatización de empresas públicas no estratégicas así como el cierre de aquellas que resultaban deficitarias, como del sector privado el cual debía sacrificar sus márgenes de ganancia para poder otorgar incrementos en los salarios reales de los trabajadores.

El programa se compuso de diez etapas en las cuales destacaron la aplicación de un ajuste fiscal, la realineación de precios relativos y la protección del poder adquisitivo de los salarios, combinada con una política monetaria y cambiaria que tenía por objetivo la contención del crecimiento del nivel general de precios.

Cabe señalar, que el esfuerzo que se realizó para lograr el ajuste macroeconómico, se acompañó de un conjunto de reformas estructurales, entre las que destacan: la privatización de empresas de propiedad estatal, la desregulación y la apertura comercial.

En éste contexto la privatización de empresas públicas representó un mecanismo de financiamiento para solventar el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilización de la economía. Por ello, el Estado limitaría su intervención en la economía a fin de dar paso a la eficiencia a través de la apertura de espacios para fomentar y ampliar la inversión privada.

La privatización que se llevó a cabo formó parte de una política de desregulación, mediante la cual se eliminaron regulaciones excesivas y se crearon otras, por lo cual dicha política estaba dirigida principalmente a la eliminación de monopolios públicos y a la introducción de una mayor competencia (apertura comercial), ya que se consideró que la existencia de monopolios ocasionaba una pérdida irrecuperable del bienestar social y de eficiencia económica, debido a que el poder de mercado que ejercían les

permitía manipular precios y cantidades de los bienes producidos en perjuicio de la eficiencia y el bienestar.

2.2.1 Proceso de privatización de empresas controladas por el Estado.

Antes de llevar a cabo el proceso de privatización, se realizó un análisis de la composición del sector paraestatal mexicano, a través del cual se determinó que el principio para llevar a cabo el proceso de privatización sería el de considerar la desincorporación de aquellos organismos y empresas que dejaron de cumplir con los objetivos para las que fueron creados, mientras que el Estado conservaría a aquellas actividades estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional¹¹.

Con lo cual se determina la posibilidad de que el Estado disminuya su participación directa en la economía y sólo se ocupe de actividades rectoras y de promoción de la actividad económica.

Lo anterior se reforzó mediante los cambios en el marco legal, ya que con las reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales, en 1983, se estableció que el Estado debería limitar su acción, en materia económica, al manejo de manera exclusiva de las áreas estratégicas, y participar, con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

A continuación se expone un breve análisis del estado que guardaban los distintos sectores de la economía, previo a la privatización, en los que el Estado intervenía directamente, para determinar su aportación en el crecimiento de la economía y en qué medida se estaba cumpliendo con los objetivos establecidos.

Sector agrícola.

En los inicios de la intervención, el Estado apoyó de manera importante a este sector a fin de aprovechar el potencial productivo, siendo sus principales objetivos:

- Mejorar el nivel de vida de la población rural, a través del fomento al empleo y el incremento a la productividad.
- Lograr la autosuficiencia alimentaria del país, a través del aprovechamiento del potencia productivo, con apoyos que se manifestaban en subsidios directos (precios de garantía) e indirectos (precios de los insumos), y
- Fomentar la producción para la exportación de productos agropecuarios, mediante la construcción de obras de infraestructura rural.

La inversión privada en este sector era muy escasa, y las políticas de fomento se llevaban a cabo mediante empresas, organismos y fideicomisos públicos, siendo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) la cabeza de sector que coordinaba todas las actividades emprendidas en este sector.

Sin embargo, los objetivos planteados no se cumplieron, debido a:

- Un marco legal que causaba inseguridad respecto de la tenencia de la tierra.
- El ineficiente manejo de los recursos asignados para el fomento, y
- La distorsión de los precios que se generó derivado de los apoyos otorgados al sector industrial mediante una política proteccionista.

Sector pesquero.

Los principales objetivos en este sector eran:

- Lograr la integración entre las actividades.
- Crear infraestructura, y
- Desarrollar la tecnología adecuada.

La participación activa del Estado en este sector se llevaba a cabo a través de un gran número de empresas de participación estatal mayoritaria para la pesca de altura y

¹¹ Rogozinski, Schutulman Jacques. La Privatización en México razones e impactos, primera edición, enero de 1997, editorial Trillas, paginas 81-92.

la entidad paraestatal que fungía como cabeza de sector era el Departamento de Pesca, que tiempo después se convirtió en la Secretaría de Pesca.

Las causas que generaron la ineficiencia del sector y las bajas tasas de crecimiento fueron:

- Exclusividad de explotación de ciertas especies a las cooperativas pesqueras.
- Indefinición en los derechos de propiedad, y
- Nula participación del sector privado.

Sector industrial.

El objetivo principal de este sector fue: fomentar la producción de bienes de capital e insumos estratégicos como energéticos, petroquímica, siderurgia, cemento y fertilizantes, para el sector privado, a fin de generar suficiente demanda para incentivar a otras empresas a invertir en sectores prioritarios, especialmente el de maquinaria y equipo.

El periodo entre 1970 y 1982 este sector creció en gran medida, tanto por la creación de empresas estatales que sustitúan al sector privado, como por la adquisición de empresas privadas por parte del Estado, con serios problemas financieros cuyas quiebras hubieran representado un incremento en el desempleo.

La institución paraestatal cabeza de sector encargada de aplicar la política económica estaba representada por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y el Estado mantenía el monopolio de la producción a través de empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Fertilizantes Mexicanos (Fertimex), Minera Carbonífera Río Escondido, Exportadora de Sal, Roa Fosfórica Mexicana, Compañía Real del Monte y Pachuca, la compañía Minera Cananea, Sidermex, Dina, entre otras.

La demás industria estaba dispersa en otras actividades que no eran ni estratégicas ni prioritarias y que habían sido adquiridas por el Estado para evitar su quiebra, siendo su participación muy pequeña en el total de la producción nacional.

Asimismo, se crearon organismos estatales que impulsaran el desarrollo tecnológico del país, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto de Investigaciones Nucleares y el Instituto Mexicano del Petróleo.

Sin embargo, no se logró la consolidación de éste sector que permitiera apoyar el crecimiento económico, principalmente debido a:

- El monopolio generado por las empresas estatales.
- Adquisición indiscriminada de empresas por parte del Estado.
- Asignación Ineficiente de recursos para llevar a cabo proyectos, y
- Política de precios subsidiados que distorsionaban las decisiones de inversión del resto de la economía.

Sector comunicaciones y transportes.

El objetivo de principal de éste sector era lograr un sistema de transporte y comunicaciones desarrollado que permitiera la interacción de los demás sectores sin la existencia de cuellos de botella y altos costos.

El Estado tuvo una participación muy activa en este sector. derivado de que los proyectos de inversión requeridos contemplaban periodos de maduración de largo plazo, por lo que la rentabilidad y el riesgo no resultaban atractivos para el sector privado.

Los organismos estatales en este sector estaban representados por Ferrocarriles Nacionales de México, Teléfonos de México, S.A., Aeronaves de México (Aeromexico), Mexicana de Aviación y los canales de televisión 11 y 13, así como varias estaciones de radio.

La causa por las que este sector no cumplió su objetivo, se debe principalmente a que se generaron distorsiones, debido a:

- Los subsidios otorgados al transporte carretero, en combustibles y reducción de las tarifas en las carreteras de cuota, lo cual ocasionó una falta de inversión en el transporte ferrocarril, y
- Existencia de monopolios regionales en rutas del transporte de carga, incrementando el costo de transporte.

Sector comercio.

Los principales objetivos de las empresas y organismos estatales eran el garantizar el abasto de productos básicos reduciendo los márgenes de comercialización y administrar los fondos para subsidios dirigidos a productores (a través de precios de garantía) y a los consumidores (a través de precios más bajos), a fin de proteger a los grupos de la población con menos ingresos.

Los organismos responsables serían la CONASUPO, Azúcar, S.A., Instituto Mexicano del Comercio Exterior, Tabacos Mexicanos, Instituto Mexicano del Café y la Comisión Nacional del Cacao.

Sin embargo, dichos organismos no cumplieron sus objetivos debido a serias ineficiencias en su operación, lo que los convirtió en una fuente artificial de creación de empleos.

Sector Turismo.

En éste sector el Estado no tenía justificación para intervenir de manera directa por lo que su objetivo solo fue encargarse de otorgar financiamiento a través de Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) y proporcionar infraestructura de apoyo, con lo cual se sentaron las bases para el desarrollo turístico principalmente de Ixtapa y de Cancún.

Sector financiero.

El objetivo central de éste sector era brindar apoyo financiero mediante tasas de interés subsidiadas a diversas actividades de la economía, para cumplir con éste objetivo se crearon varios bancos de desarrollo como Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional Rural (BANRURAL), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEX). También el Estado intervino en el sector asegurador con la creación ASEMEX que tenía como fin asegurar los activos del Estado, y Aseguradora Hidalgo, que se constituyó en la aseguradora de los empleados Estatales.

El objetivo de la banca de desarrollo no pudo ser logrado, principalmente por las siguientes circunstancias:

- Su papel como banca de desarrollo se desvirtuó ya que competía con la banca comercial, en lugar de conseguir fondos y brindar asesoría a los demandantes de crédito.
- Al aumento de organismos públicos derivados de la expropiación del sistema bancario comercial, lo cual agudizó el déficit del sector público, y
- Una política fiscal expansionista, la cual mantenía fijo el tipo de cambio, lo cual originó una creciente salida de capitales privados y presiones sobre las reservas internacionales y el tipo de cambio.

El cuadro 1 muestra el número de entidades por sector en las que el Estado intervenía, y se observa que el sector paraestatal para 1982 generó el 13.5% del Producto Interno Bruto y se consideraba que un empleado en el sector público era más productivo ya que generaba mayor valor agregado que cualquier otro del sector privado¹².

¹² Ibidem, página 98.

Sin embargo, los datos que se consideran incluyen los resultado de la industria petrolera, principalmente derivado de las exportaciones de petróleo crudo, por lo que si dejamos de considerar a la industria petrolera la productividad sería menor que la registrada por el sector privado.

Cuadro 1. El Sector Paraestatal en 1982
(número de entidades por sector)

Sector	Organismos descentralizados	Empresas de participación estatal		Fidelcomisos	Total
		Mayoritaria	Minoritaria		
SEMIP	11	337	40	10	398
SHCP	6	100	3	71	180
SARH	12	53	6	23	94
SEDESOL	1	42	0	36	79
SEGOB	1	57	4	7	69
SCT	5	45	9	7	66
SEP	18	18	0	17	53
SECTUR	0	33	5	11	49
SEPESCA	0	25	3	5	33
SECOFI	8	21	0	4	33
SPP	5	15	0	3	23
SSA	18	1	0	0	19
DDF	6	4	0	3	13
STPS	5	0	0	4	9
SRA	1	1	0	5	7
SEDENA	1	1	1	4	7
SER	0	0	0	1	1
PGR	1	0	0	0	1
NINGÚN SECTOR	4	1	4	12	21
TOTAL	103	754	75	223	1,155

FUENTE: Cuarto Informe de Gobierno 1992. Anexo Estadístico.

Por lo que en realidad el sector paraestatal era muy ineficiente ya que derivado de las inversiones que demandaba, los subsidios que se otorgaban y la absorción de empresas privadas con el fin de salvaguardar el empleo, éste sector requería de gran cantidad de recursos financieros, lo cual condujo a un déficit que afecto el equilibrio macroeconómico del país.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Como resultado, se comenzó a definir la estrategia para llevar a cabo la desincorporación de organismos o empresa, determinándose las características que deberían contener y los mecanismos de desincorporación.

Cuadro 2. Mecanismos de desincorporación de entidades paraestatales

Características de la empresa	Mecanismo
- Incumplimiento de los objetivos para los que fue creada - No rentable y sin potencial económico - Existencia solo en papel	Extinción o liquidación
- Prioritaria y vinculada con los programas de desarrollo regional	Transferencia a gobiernos estatales
- Incremento en eficiencia al unirse dos o más entidades paraestatales	Fusión
- Entidad no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica	Venta o enajenación

FUENTE: Unidad de Desincorporación de la SHCP, anexo estadístico.

Para llevar a cabo el proceso de privatización se diseñó una estrategia que comprendía tres elementos principales¹³:

1. Un marco jurídico claro.
2. Un procedimiento sencillo, abierto y no discriminatorio.
3. Un conjunto de principios que se siguen para aplicar la Ley a los casos concretos.

Este proceso fue llevado a cabo en dos etapas, la primera comprende el período de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, y la segunda de diciembre de 1988 a junio de 1994, cada una contando con sus propias particularidades, por lo que a continuación se mostraran los puntos más relevante y los resultados de cada etapa.

Los objetivos del programa de desincorporación eran¹⁴:

¹³ Aspe, Armella Pedro, Op., cit., página 167.

- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Direccional los recursos del sector público a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias.
- Eliminación de todo tipo de subsidios, tanto económicos como sociales.
- Promoción de la productividad de la economía, hacia el sector privado, y
- Eficientar al sector público a través de la reducción de su estructura.

Paralelamente a estos objetivo se plantearon los del sistema financiero, a ser llevados a cabo mediante la privatización de los bancos:

- Conformar un sistema financiero eficiente y competitivo.
- Garantizar una participación plural y diversificada en el capital.
- Buscar la descentralización y arralgo regional de los bancos.
- Conformar un sistema financiero balanceado, y
- Propiciar prácticas sanas bancarias y financieras.

Para el cumplimiento de los objetivo se planteó que durante la primera etapa se privatizaran empresas pequeñas, en las que era claro que no se justificaba la participación del Estado, por no ser consideradas estratégicas y prioritarias en la economía.

Terminando la participación del Estado en 15 ramas, dentro de las que destacan la industria hotelera y petroquímica secundaria, siendo la más importante la venta de la empresa Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario, con la cual se obtuvieron ingresos por la cantidad de 242.7 miles de nuevos pesos¹⁵.

La segunda etapa se llevaron a cabo las desincorporaciones de empresas más grandes y con enlaces sectoriales de mayor importancia, dentro de las que destacan:

¹⁴ Ayala, Espino José, Op., cit., página 706.

en el sector minero, Minera Real de Angeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, Compañía Minera de Cananea; en el sector manufacturero, fueron los ingenios azucareros, las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como empresas siderúrgicas; en el sector servicios, Compañía Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.

A fin de ser congruente con los objetivos planeados en el proceso de desincorporación de empresas y organismos estatales, los ingresos obtenidos se utilizarían para amortizar deuda pública, reducir permanentemente el pago de intereses, sanear las finanzas públicas y ampliar el presupuesto para el gasto social.

El proceso de privatización de empresas públicas cambió el rumbo de la intervención del Estado en la economía, pasando de un Estado intervencionista en la actividad económica a un Estado regulador.

2.2.2 Apertura Comercial.

Paralelo al proceso de privatización a fines de 1985 el gobierno decidió llevar a cabo un proceso de apertura comercial en el que se eliminaran casi todas las restricciones comerciales, cuantitativas acompañadas de negociaciones bilaterales intensas a efecto de suscribir tratados de libre comercio con los principales socios comerciales de México.

La apertura comercial significó una forma de desregulación económica que permitiría reforzar la competencia interna y externa.

El programa de apertura comercial se llevó a cabo en tres etapas¹⁶. En la primera, se suprimieron los permisos previos de importación sobre casi el ochenta por ciento de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas y se concretó el ingreso de México al GATT en julio de 1986.

¹⁶ Rogozinski, Shtulman Jacques, Op., cit., página 112.

La segunda, tiene que ver directamente con la puesta en marcha del Programa de Solidaridad Económica, ya que mediante su primera fase se determinó llevar a cabo una reducción del arancel máximo a la importación y la eliminación de permisos, con lo anterior se consideró que la competencia externa ayudaría al esfuerzo de reducir la inflación.

La tercera y última fase del proceso de apertura comercial tiene que ver con el inicio de negociaciones bilaterales con los principales socios comerciales del país, creándose las bases de lo que sería el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América y Canadá, además de otros países Latinoamericanos como Chile, Venezuela y Colombia.

2.3 Proceso de desregulación económica.

2.3.1 Necesidad de aplicar medidas desregulatorias.

Bajo el nuevo marco competitivo de la economía, en el que se incorporó la participación de la inversión privada en actividades que estaban controladas por el Estado y se llevó a cabo una apertura comercial, el Estado tenía que iniciar una nueva política de desregulación que diera certidumbre a través de la eliminación de regulaciones y restricciones excesivas que permitieran consolidar un marco normativo equitativo, transparente y eficiente.

Debido a que se había llevado a cabo el proceso de privatización previo al del establecimiento de un marco regulatorio se tuvo la necesidad de acelerar dicho proceso, mediante el establecimiento y aplicación de un programa de desregulación económica.

Por ello en 1989 se inicia dicho programa cuyo objetivo era "mejorar la eficiencia del marco normativo vigente para que la salud humana, el medio ambiente, la sanidad

¹⁶ Aspe, Armella Pedro, Op., cit., página 137.

vegetal y animal, y los intereses de los consumidores, sean preservados al menor costo posible para el establecimiento y crecimiento de las empresas¹⁷.

Para esto fue necesario definir nuevos reglamentos que hicieron reglas claras, para el fomento de una nueva estructura de mercado orientada a la competencia, permitiendo cada vez más la entrada de participantes y reduciendo las barreras comerciales con el exterior.

La entidad encargada de llevar a cabo la coordinación del Programa de Desregulación Económica fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a través de su oficina denominada Unidad de Desregulación Económica, teniendo como objetivo principal: estimular la actividad productiva sin inhibir la productividad, promoviendo al mismo tiempo la competencia, buscando con ello un mayor beneficio para la sociedad.

El programa de Desregulación comprendió principalmente tres etapas, la primera tenía que ver con la aplicación de medidas desregulatorias en sectores muy específicos (1989-1990); la segunda con el fomento a la competencia mediante el establecimiento de reglas claras y equitativas para todas las empresas (1991-1994); y la tercera con el establecimiento de una estrategia sistemática e integral para facilitar el cumplimiento de obligaciones con las cuales cualquier empresa compitiera en igualdad o superioridad de condiciones en los mercados nacionales e internacionales (1995-2000).

¹⁷ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Programa de Política Industrial y Comercio Exterior: una agenda para el Desarrollo Industrial en México, Acciones y Resultados de la Política de Desregulación Económica, página 5.

2.3.2. Primera etapa 1989-1990.

Se llevaron a cabo dos estrategias, la primera estaba vinculada al proceso de privatización y apertura comercial, y la segunda se enfocó a sectores específicos con el objeto de facilitar los flujos de bienes y de capital fomentados por la apertura comercial.

Para ambas estrategias la responsabilidad en la aplicación de las políticas de desregulación era de dependencias públicas diferentes entre sí, lo cual permitió que las medidas adoptadas respondieran a las necesidades propias de los distintos sectores económicos.

Las principales medidas desregulatorias aplicadas a sectores vinculados con la privatización tienen que ver con los sectores: telecomunicaciones y transporte aéreo nacional; y con la apertura comercial: exportación de hortalizas y frutas, comercialización de cacao, azúcar y café, y disposiciones sobre envasados y contenidos¹⁸.

Telecomunicaciones.

Tiene que ver con que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidió el 10 de agosto de 1990 las Modificaciones al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A., y el 29 de octubre de ese mismo año se publicó el primer Reglamento de Telecomunicaciones.

Las modificaciones al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A., contemplaban dar claridad en el manejo de los siguientes puntos, a fin de que con el establecimiento de reglas claras se lograra promover la inversión y la competencia en este sector:

¹⁸ Gabriel Martínez y Guillermo Fáber. Desregulación económica (1989-1993), Una Visión de la Modernización de México, primera edición, año 1994, editorial Fondo de Cultura Económica, páginas 199, 132, 270, 159, 261, 266, 93, 15 y 75.

Modificaciones al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A., publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de agosto de 1990.

- Compromisos de expansión de TELMEX.
- Regularlo como monopolio, pero prohibirle la exclusividad en ciertos servicios.
- Establecer un sistema de regulación de tarifas por medio de precios tope y compromisos de expansión mínima del número de líneas.
- Regular las negociaciones de intercomunicación entre TELMEX y otros proveedores de servicios de telecomunicaciones.
- Permitir a TELMEX y otras empresas la transmisión de cualquier tipo de señal, excepto radio y televisión, por las redes concesionadas.
- Introducción de la competencia en telefonía celular, redes privadas y otros servicios, como portadores común (trunking).
- Modernización del proceso de homologación de equipo y cumplimiento de normas técnicas, y
- Apertura del servicio de larga distancia internacional a la competencia en 1996.

Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de octubre de 1990.

- Estableció reglas claras para la expedición de permisos y concesiones para operar redes públicas de telecomunicación, incluyendo las telefónicas, redes y servicios públicos de radiocomunicación, y servicios de larga distancia al público.

Transporte aéreo nacional.

En julio de 1991, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes anunció que concluía el sistema de rutas fijas para permitir a las líneas aéreas adoptar un sistema radial, mediante el cual las tarifas de las rutas nacionales quedaban sujetas a la competencia, con lo cual para 1992 se logró un incremento principalmente en las rutas nacionales, en las cuales el número de viajes pasó de 21.3 a 26.4 millones, también el servicio internacional se incrementó de 9.3 a 11.2 millones de viajes.

Exportación de hortalizas y frutas.

El 10 de mayo de 1991 se abrogó el Programa de Siembra y Exportación de Hortalizas, a través del cual se fijaban cuotas de superficie cultivable y de exportación de frutas y hortalizas, debido a que la situación del mercado internacional hacía obsoleto el programa. Por lo que la abrogación consideraba:

- La eliminación del permiso para la siembra de exportación de hortalizas y frutas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- La eliminación del control que ejercía la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas, y
- La exclusividad que tenía dicha confederación para la expedición de guías sanitarias y los certificados de origen.

Comercialización de cacao, azúcar y café.

Estos sectores se encontraban bajo un esquema regulatorio que mantenía estructuras de mercado monopólicas, por lo menos a nivel regional, ya que la protección a estos sectores propició el deterioro en la eficiencia productiva de las empresas y la subutilización de la capacidad instalada de las mismas. Por lo que el 28 de diciembre de 1989 se abrogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros bienes, mediante dicha abrogación se eliminó el impuesto de 50% a la compraventa de primera mano que no se haga por conducto de Azúcar, S.A., y la Comisión Nacional de Cacao, y se liberó la comercialización de éstos bienes, eliminándose así la exclusividad de las sociedades cooperativas para el cultivo de las especies reservadas.

Lo anterior, como base para la emisión y aplicación de regulaciones en dichos sectores, que consistían principalmente en:

CACAO

- Eliminación de los permisos y volúmenes de importación y exportación.
- Eliminación de las cuotas de abasto a la industria nacional.
- Eliminación de la exclusividad de las uniones de producción para exportar cacao.
- Se elimina la obligación por parte de los productores de mantener en inventario la cuota de abasto nacional correspondiente a dos meses.
- Eliminación del derecho de la Asociación de Fabricantes de Dulces y Chocolates para distribuir la cuota de abasto nacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AZÚCAR

- Ligar el precio de la caña al precio del azúcar en proporción fija.
- Establecer el método de pago de la caña con base en el azúcar recuperable.
- Establecer dos métodos de pago, promedio y pago individualizado.
- Formación de un comité de agroindustria azucarera para formular los lineamientos del decreto cañero y dirimir las controversias entre las partes.
- Elaboración de lineamientos relativos a las características de la caña como materia prima, lineamientos a los que deberán sujetarse los ingenios y sus abastecedores, y los relativos a cañas contratadas no industrializadas.
- Establecimiento de un contrato uniforme para el cultivo, siembra, cosecha, entrega y recepción de caña, y
- Establecimiento de un arancel variable a la importación de azúcar, igual a la diferencia entre el precio de referencia y el precio de competencia, cuando el primero sea superior al segundo.

CAFÉ

- Eliminación de cuotas de abasto de la industria.
- Eliminación de restricciones al comercio exterior.
- Retiro gradual en dos ciclos de las funciones de funcionamiento, acopio, industrialización y comercialización del Instituto Mexicano del Café, para dedicarse exclusivamente a actividades de investigación, asistencia técnica y organización de productores.
- Desincorporación de DICAMEX y CAFEMEX.
- Establecimiento de reglas de información sobre el producto, y
- Eliminación de restricciones a las mezclas.

Disposiciones sobre envasados y contenidos.

El 1 de junio de 1989, se publicó el Acuerdo por el que se derogan diversos acuerdos que fijan el contenido neto, tolerancias y en su caso masa drenada e información comercial de productos envasados, considerando los siguientes puntos:

- No se restringe el material usado para el envasado en tanto se satisfagan las normas sanitarias.
- No se limita el número de presentaciones de los productos.
- Se establece un método estadístico único para la verificación del contenido neto de todos los productos envasados.

Quedando así 90 regulaciones canceladas en materia de envasados, que fueron sustituidas por criterios generales de regulación para las normas de envasado.

La segunda estrategia enfocada a sectores específicos con el objeto de facilitar los flujos de bienes y de capital fomentados por la apertura comercial, destacó por su carácter de importancia el sector de autotransporte de carga federal y el mejoramiento de la normatividad en el sector de puertos.

Autotransporte de carga federal.

El Reglamento para Autotransporte Federal de Carga, publicado el 7 de julio de 1989, contemplaba las siguientes consideraciones:

- Libertad de ruta.
- Libertad de transportar cualquier carga que el vehículo permita.
- Eliminación de restricciones geográficas de carga y descarga.
- Eliminación de asignación de carga por el rol en central de carga.
- Libertad de contratación entre el usuario y el transportista.
- Autorización a permisionarios de carga particular para transportar carga de terceros.
- Legalización de transportistas piratas.
- Eliminación de facultad de decisión de concesionarios ya establecidos en el otorgamiento de concesiones y permisos.
- Autorización de circulación a trailers dobles hasta de 30 metros.
- Eliminación del perforado de carta de porte.
- Liberalización de la tarifa.
- Eliminación de la sobrecuota en mercancía de importación.
- Eliminación del uso obligatorio de centrales de carga, y
- Sustitución de concesiones por permisos (en un máximo de 45 días).

Sector Puertos.

Las acciones que se emprendieron en éste sector se establecieron mediante el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de Puertos, publicado

el 1 de junio de 1991, el Acuerdo que establece las reglas de Administración y Operación del Puerto de Veracruz, publicado el 1 de junio de 1991, y las Reformas al artículo 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, publicadas el 18 de julio de 1991; dichas disposiciones consideraban lo siguiente:

- Permiso único simultáneo para efectuar todas las maniobras (estiba, desestiba, alijo, carga, etc.), además del servicio público de amarre de cabos.
- Regulación por la Ley Federal de Transporte de las relaciones entre permisionarios y sus trabajadores. Las relaciones entre el permisionario y los usuarios serán de carácter mercantil.
- Prohibición de obstaculizar, impedir, o encarecer los servicios de otros permisionarios, o el acceso al puerto de transportistas autorizados.
- Los permisos no serán exclusivos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá en cualquier momento otorgar otros nuevos.
- Prohibición de condicionar la prestación del servicio a la adquisición de otros servicios.
- Se otorgaron permisos a tres nuevas empresas para maniobras en el puerto de Veracruz.
- Se obligó al cumplimiento de las legislaciones laboral, marítima civil y mercantil.
- Se expidió un acuerdo que regula el funcionamiento interno del puerto en lo que corresponde a la junta de programación, tráfico en tierra y otros asuntos, y
- Los muelles e instalaciones portuarias complementarias, concesionadas en zonas federales marítimo terrestres, podrán ofrecer servicios a terceros.

2.3.3. Segunda etapa 1991-1994.

Tenia como objetivo lograr el fomento a la competencia mediante el establecimiento de reglas claras y equitativas para todas las empresas, para lo que era indispensable que se conociera la existencia de nuevas leyes marco tales como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuyo decreto de reforma se publicó el 1 de julio de 1992, y la Ley Federal de Competencia Económica que abrogó la Ley Orgánica

del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley de la Industria de la Transformación y la Ley de Asociaciones de Productos para la Distribución y venta sus Productos, publicada el 24 de diciembre de 1992.

La primera se aplicará a funciones que llevan a cabo todas las dependencias federales, ya que anteriormente estas funciones se concentraban en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y no existía un proceso unificado para la expedición de normas, por lo que en la presente Ley se consideran los siguientes puntos¹⁹:

- Establecimiento de un procedimiento uniforme para que las dependencias federales expidan regulaciones, por lo que las regulaciones debían ser elaboradas por Comités Consultivos Nacionales, en los cuales actuarían representantes de los productores, consumidores e instituciones científicas, debían justificarse en un análisis costo-beneficio, las regulaciones que propusieran los comités debían ser publicadas y los comentarios del público en general debían recibirse durante un periodo de 90 días, mientras que las dependencias debían publicar respuestas a los comentarios del público antes de expedir la regulación.

Asimismo, en situaciones de emergencia las dependencias podrían expedir regulaciones que estarían en vigor por un máximo de seis meses, durante los cuales deberían someterse al procedimiento general en caso de que se deseara convertirlas en permanentes.

- La Ley privatiza la función de elaboración de normas, que era facultad de la Secretaría de Comercio y fomento Industrial (SECOFI), con lo cual las organizaciones privadas serían las responsables de desarrollar las normas y el gobierno sólo supervisaría que éstas no crearan barreras a la entrada de competidores o monopolios.

¹⁹ Ibidem, apéndice página 313.

- El Sistema Nacional de Laboratorios de Prueba se vería fortalecido.
- La Ley permitiría la creación de entidades privadas de certificación e Inspección, las cuales apoyarían el proceso de elaboración y discusión de las normas y asistirían al gobierno para verificar el cumplimiento de las regulaciones.

Mientras que la Ley Federal de Competencia Económica, establecería lo siguiente²⁰:

- El establecimiento de una política moderna e independiente.
- La creación de la Comisión Federal de Competencia, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con comisionados nombrados por plazos largos.
- La tipificación de las prácticas monopólicas como "absolutas" y "relativas".
- El establecimiento de una política de control para prevenir y contrarrestar las concentraciones monopólicas, y
- La adopción de una política de sanciones ejemplares contra prácticas monopólicas.

Existieron dos causas que exigieron la aplicación de la tercera etapa (1995-2000) en el proceso de desregulación, la primera era la falta de transparencia y apertura en la elaboración de las regulaciones, debido a que las consultas llevadas a cabo eran discriminatorias, y no existía ningún mecanismo que asegurará que cualquier mexicano pudiera conocer y opinar sobre los proyectos de disposiciones que incidían sobre sus actividades.

La segunda, tiene que ver con las quejas recibidas por parte de los particulares en cuanto a la falta de coordinación entre las dependencias federales, y entre los gobiernos federal, estatal y municipal, ya que frecuentemente existían distintas

²⁰ Idem, página 295.

autoridades que regulaban la misma materia y solicitaban cada una diferentes requisitos y documentos.

Por otro lado y hasta 1994 las reformas estructurales realizadas, como privatizaciones de empresas, apertura comercial y desregulación económica, permitieron un sólido desempeño de la economía generando resultados muy favorables como la caída de la inflación, la eliminación de los grandes déficits fiscales y el monto de la deuda, sin embargo para finales de 1994 el gobierno se vio obligado a devaluar el peso dejándolo en una banda de libre flotación, derivado del creciente e insostenible déficit comercial y en la cuenta corriente ya que las exportaciones empezaron a detenerse y las importaciones a acelerarse.

2.3.4. Tercera etapa 1995-2000.

En éste contexto de crisis económica se inició el establecimiento de una estrategia sistemática e integral para facilitar el cumplimiento de obligaciones con las cuales cualquier empresa compitiera en igualdad o superioridad de condiciones en los mercados nacionales e internacionales, mediante el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), el cual fue publicado el 24 de noviembre de 1995, cuya aplicación estaría a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a través de la Unidad de Desregulación Económica.

El objetivo principal del Acuerdo fue "reformular y simplificar sistemáticamente los trámites federales vigentes en función de criterios de legalidad, eficiencia y optimización de tiempo y recursos, así como crear una disciplina en el establecimiento de nuevos requisitos contenidos en todo proyecto de disposiciones normativas elaborados por las dependencias y entidades paraestatales"²¹.

²¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Paquete informativo para la revisión de trámites federales vigentes, año 1995, página 5.

Para cumplir con dicho objetivo se determinaron tres vertientes, las cuales permitirían la creación de un marco normativo que incrementaría la competitividad de las empresas:

1. La revisión integral de los trámites empresariales federales vigentes. Mediante esta revisión las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debían señalar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), los trámites y requisitos que imponían a las empresas, así como los plazos en los que las autoridades emitían las resoluciones correspondientes.

La revisión se llevó a cabo mediante dos estrategias, una, consistía en revisar los trámites vigentes de cada una de las dependencias y entidades a través de la elaboración de un inventario certificado de todos los trámites federales existentes, y la revisión sistemática y progresiva del inventario de trámites vigentes de cada dependencia o entidad y la inscripción en el Registro Federal de Trámites Empresariales de los trámites cuya permanencia se justificara.

La otra, consistía en revisar en forma progresiva y continua los trámites y requisitos vigentes, a fin de detectar problemas comunes o duplicidad de las regulaciones que competen a las diversas dependencias o entidades, para elaborar e instrumentar propuestas que permitieran resolver dichos problemas.

2. La revisión de los requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas, lo anterior previo a su entrada en vigor, lo cual implicaría la revisión de todos los proyectos de nuevas disposiciones normativas o proyectos de reforma a las regulaciones vigentes, a fin de asegurar que éstos no impongan costos innecesarios a las empresas, y

3. La elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica, lo cual implicaría la elaboración de propuestas para modificar las

leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas, ya en vigor, que afectan la competitividad de las empresas.

Cabe señalar que fueron exceptuados del ámbito de aplicación del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) los trámites y requisitos contenidos en las Normas Oficiales Mexicanas y los relativos a concesiones, compras de gobierno, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Así como todos aquellos trámites que no tengan ningún impacto en la actividad empresarial como los contenidos en disposiciones en materia de responsabilidades de servidores públicos, en materia electoral, entre otros.

Para dar cumplimiento al Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y con el objeto de integrar las opiniones de los diversos sectores de la sociedad en el esfuerzo desregulatorio se creó el Consejo para la Desregulación Económica como órgano técnico y consultivo de la SECOFI, mismo que estaría integrado por los titulares de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), quien fungió como vicepresidente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Banco de México (BM); por cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario.

La función del Consejo para la Desregulación Económica ha sido la de analizar toda la información respecto de la evaluación que emita la SECOFI de las disposiciones normativas (jurídicas y legislativas), requisitos y trámites, a fin de emitir una opinión, que de ser positiva se reflejaría en la inscripción de los trámites aprobados, con sus respectivos formatos y plazos, en el Registro Federal de Trámites

Empresariales y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación de los trámites y plazos que hubieran sido registrados.

Cabe señalar, que una vez publicados los trámites y plazos, la dependencia o entidad correspondiente no podría exigir trámites o plazos distintos de los inscritos y publicados, salvo los que fueran previstos en disposiciones que se expidieran con posterioridad.

Dentro de los avances obtenidos en la aplicación de la tercera etapa y durante la vigencia del Acuerdo para la Desregulación económica 1995-2000, resaltan los siguientes:

1. En desregulación de trámites federales empresariales vigentes.

Una vez considerada la opinión de los distintos miembros del Consejo la SECOFI, realizaba el análisis para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y la operación de las empresas, y después de una fase de conciliación entre la dependencia y el Consejo se elaboraban conjuntamente los compromisos de mejora regulatoria, y a partir de los acuerdos se iniciaba el proceso de reformas de las disposiciones legales en que se sustentaban tanto las obligaciones jurídicas como los trámites que debían ser reformados, lo cual permitía la inscripción definitiva de los trámites empresariales desregulados en el Registro Federal de Trámites Empresariales.

Lo que llevó a que en octubre del 2000 se tuvieran instrumentados jurídicamente el 96% de los compromisos de mejora regulatoria de once dependencias, concluyéndose la instrumentación en las Secretarías de Comercio, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Turismo, y se reportó un grado de avance de al menos 90% en otras seis dependencias. Solo faltaron por presentarse ante Consejo únicamente los compromisos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),

no obstante los compromisos ya habían sido conciliados con los distintos integrantes del Consejo y la propia SHCP²².

Como se observa en el cuadro 3, todas las dependencias redujeron en casi la mitad el número de trámites empresariales que aplicaban en noviembre de 1995, y a partir de la confianza y la corresponsabilidad entre el gobierno y las empresa se desregularon más de 97% de los trámites remanentes al convertirse en avisos, o bien al reducir requisitos y documentos anexos, o plazos de respuesta.

Asimismo, como resultado de la desregulación de las obligaciones empresariales, se logró la existencia de sólo cuatro trámites federales universalmente obligatorios para la creación de una empresa sin empleados y nueve para empresas con al menos un empleado, cada uno con sustento en leyes, siendo los de más trámites de servicio y promoción, o circunstancialmente obligatorios para actividades empresariales en condiciones muy particulares, como empresas dedicadas al transporte de residuos peligrosos.

²² Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Informe Final del Comisionado, año noviembre del 2002, página 4.

Cuadro 3. Compromisos de desregulación de trámites hechos ante el Consejo, 1995-2000

Dependencia	Antes ¹		Después ¹		Reducción en el número de trámites %	Promoción de trámites con propuestas de mejora %	Grado de instrumentación de los compromisos %
	Total	Total	De servicio y promoción ²	Obligatorios			
SECOFI	227	142	81	61	37.4	85.0	100.0
SER	24	22	9	13	8.3	76.0	100.0
SSA	115	81	18	83	29.6	98.0	100.0
STPS	72	38	22	16	47.2	93.0	100.0
SECTUR	67	49	44	5	28.9	92.0	100.0
SEMARNAP	222	205	16	189	7.7	99.0	92.0
SEP	146	42	4	38	71.2	100.0	94.0
SAGAR	49	43	31	12	12.2	100.0	99.0
SE	179	115	51	64	35.8	99.0	90.0
SCT ³	856	289	48	241	66.2	100.0	45.0
SG	81	77	5	72	4.9	100.0	90.0
TOTAL	2,038	1,103	329	774	45.8	97.0	96.0

¹ Se refiere al momento anterior y posterior a la instrumentación jurídica de los compromisos

² Los trámites de servicio son los que cualquier empresa quiere promover en forma voluntaria para solicitar determinados servicios, productos, documentos o la intervención por parte del Gobierno Federal (denuncias de prácticas monopólicas, suministro de electricidad y productos petrolíferos). Los trámites de promoción son aquellos cuyo cumplimiento es voluntario y que otorgan un trato de preferencia en algún grupo o tipo de empresas en particular (certificados de origen para la obtención de preferencias arancelarias, apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, o el Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación).

³ No se incluye el sector telecomunicaciones

FUENTE: Informe final del Comisionado, COFEMER.

También ocho dependencias incluyeron los formatos de sus trámites y los números telefónicos para quejas y consultas en el Registro, a fin de que los particulares puedan conseguir los formatos empresariales en línea, además existe un servicio de asesoría en la SECOFI para apoyar a los particulares en la presentación de trámites federales.

2. En revisión y mejora de proyectos de disposiciones jurídicas.

En 1996 el Congreso de la Unión aprobó una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mediante la cual toda dependencia federal que elabore un anteproyecto de disposición normativa con impacto en la actividad económica debe preparar una manifestación de impacto regulatorio (MIR), cuyo objetivo es evaluar y justificar el anteproyecto de disposición mediante una exposición clara del problema que analice las alternativas regulatorias consideradas como los esquemas de instrumentación y aplicación previstos, el análisis debería explicar lo que ocurriría en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ausencia de la regulación propuesta, una descripción de las consultas realizadas y la estimación de los costos y beneficios potenciales.

Cabe señalar que el proceso de evaluación de los proyectos de disposiciones es llevado a cabo por las propias dependencias emisoras de dicho proyecto, antes de ser enviado a la UDE (SECOFI), y se complementa con las observaciones y opiniones de grupos de trabajo del Consejo, lo cual ha llevado a crear una disciplina y transparencia en el proceso normativo además de elevar la calidad de las disposiciones, y permitir asimilar buenas prácticas regulatorias en una etapa temprana del proceso de revisión, cuando es fácil incorporar modificaciones.

Durante el período de esta tercera etapa 1995-2000, la Unidad de Desregulación Económica (UDE) dictaminó más de 500 anteproyectos de disposiciones normativas con impacto en el establecimiento y operación de empresas, contando con la participación activa del consejo y de los representantes de los distintos sectores de la sociedad, siendo de mayor importancia por su impacto en la economía, los siguientes²³:

Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de junio de 1995.

- Se especificaron las condiciones para concesionar el espectro radioeléctrico.
- Se especificaron las condiciones para concesionar las redes públicas de telecomunicaciones.
- Se definieron los criterios para acreditar la capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa por parte de los interesados en obtener una concesión sobre redes públicas de telecomunicaciones.
- Se establecieron las bases para emitir regulación en concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de mayo de 1995.

- Se logró la apertura para la construcción, operación y explotación de vías férreas a la participación de los sectores social y privado.

²³ Ibidem, página 6.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de diciembre de 1995.

- Se permitió otorgar concesiones para la construcción y operación de aeropuertos.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 13 de diciembre de 1996.

- Se eliminaron las atribuciones en materia ambiental entre la federación, los estados y los municipios.
- Se fortaleció la normalización, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación de impacto ambiental y la regulación ecológica de asentamientos humanos.

Ley de Cámaras Empresariales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 1996.

- Se eliminó la asociación obligatoria

Ley Federal de Derecho de Autor, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de diciembre de 1996.

- Se permitió la entrada de importaciones paralelas
- Se mejoraron los sistemas de persecución en contra de los infractores de la ley y de protección de la decodificación de las señales de satélites.
- Se estableció la posibilidad de cobrar regalías sin necesidad de pertenecer a una sociedad de gestión colectiva.

Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de mayo de 1997.

- Se liberaron giros que requerían licencia o aviso sanitario.
- Se legalizó la producción y comercialización de medicamentos genéricos en el mercado nacional.

Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 1997.

- Se estructuró la autorización para establecer una plantación forestal comercial, dando certeza jurídica al plantador sobre el rendimiento de su inversión.
- Se definieron los criterios para negar las autorizaciones o condicionar los planes de manejo forestal.

Ley de Organizaciones Ganaderas, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de enero de 1999.

- Se eliminó la afiliación restringida a organizaciones ganaderas para poder participar en programas oficiales de apoyo.

Reforzando las acciones emprendidas en cuanto a la Leyes, también destacó la revisión y mejoramiento de los siguientes Reglamentos²⁴:

- **Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo**, publicado en el DOF el 21 de enero de 1997.
- **Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**, publicado en el DOF el

²⁴ Idem, página 7.

25 de julio de 1997.

- **Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 1997.
- **Reglamento de Insumos para la Salud**, publicado en el DOF el 4 de febrero de 1998.
- **Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Laboral**, publicado en el DOF el 6 de julio de 1998.
- **Reglamento de la Ley Forestal**, publicado en el DOF el 25 de septiembre de 1998.
- **Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones**, publicado en el DOF EL 10 de noviembre de 1998.
- **Reglamento de la Ley de Aviación Civil**, publicado en el DOF el 7 de diciembre de 1998 y 5 de octubre de 2000.
- **Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios**, publicado en el DOF el 9 de agosto de 1999.
- **Reglamento de la Ley de Pesca**, publicado en el DOF el 29 de septiembre de 1999.
- **Reglamento de la Ley de Aeropuertos**, publicado en el DOF el 17 de febrero del 2000 y 8 de agosto de 2000.
- **Reglamento de la Ley General de Población**, publicado en el DOF el 14 de abril de 2000.
- **Reglamento de control sanitario de la publicidad**, publicado en el DOF el 4 de mayo de 2000.
- **Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicado en el DOF el 30 de mayo de 2000.

3. En propuestas de reformas a disposiciones normativas con impacto general en la actividad económica, por parte de la UDE y el Consejo.

Estas propuestas se efectuaron con el objetivo de subsanar vacíos jurídicos o problemas que impiden un funcionamiento adecuado de los mercados para los particulares, dentro de las propuestas destacan²⁵:

Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el DOF el 4 de marzo de 1988.

- Se precisaron los procedimientos para beneficio de los particulares.
- La Comisión Federal de Competencia se obligó a publicar en una gaceta informativa sus resoluciones.

Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.

- Permitió la inversión privada en el transporte y distribución de gas natural.

Reformas al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para la República en materia federal, al Código de Procedimientos civiles para el Distrito Federal y al Código de Comercio, publicados en el DOF el 24 de mayo de 1996.

- Establecieron que tratándose de la cesión de créditos hipotecarios entre instituciones del sistema bancario mexicano, no se requería de notificación al deudor, de escritura pública ni de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, para realizar la citada cesión.
- Se estableció que ninguna de las excepciones procesales podrá suspender un procedimiento judicial.
- Se redujeron los términos para que opere la caducidad de la instancia y para la tramitación de apelaciones.

Reforma a la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996.

- Se permitió la capitalización de sociedades mexicanas sujetas a límites máximos de participación extranjera con la inversión que se realice de manera indirecta.
- Se establecieron plazos máximos para la autorización de inversión neutra y la inscripción de personas morales extranjeras en el Registro Público de Comercio.

Reformas a la Ley de Metrología y Normalización, publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 1996 y el 20 de mayo de 1997.

- Se estableció que cuando una Norma Oficial Mexicana (NOM) obliga al uso de tecnologías específicas, los particulares pueden solicitar a la dependencia competente utilizar o aplicar dispositivos alternativos que cumplan con los fines de la NOM.
- Se permitió a las dependencias modificar o cancelar una norma sin seguir el procedimiento para su elaboración, salvo cuando se pretende crear nuevos requisitos o bien incorporar especificaciones más estrictas.
- Se estableció que las Normas Oficiales Mexicanas y las Normas Mexicanas, deberían ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor.

²⁵ Idem, página 8.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Reformas a la Ley del Seguro Social y al Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicadas en el DOF el 10 de octubre de 1996.

- Se crearon cuentas individuales de pensión.
- Se genera la posibilidad de depositar un ahorro voluntario en dichas cuentas.

Reforma a la Ley Minera, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996.

- Se estableció un procedimiento claro, transparente y eficiente para las licencias de lotes mineros propiedad de la federación.
- Quedaron regulados con sus respectivos plazos los procedimientos de solicitud de concesiones, de caducidad, nulidad e insubsistencia de derechos.

Ley de Concursos Mercantiles y Reformas a los artículos 144, 146 y 146B del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el DOF el 12 de mayo de 2000 y 31 de diciembre de 2000.

- Se creó un nuevo marco jurídico en materia de insolvencias, que tiene como objetivo maximizar el valor de una empresa en crisis y, cuando sea viable, preservar los empleos que genera, así como conservar el equilibrio entre el comerciante y sus acreedores.

Miscelánea de Garantías, publicada en el DOF el 24 de mayo de 1996 y 23 de mayo de 2000.

- Se promueve el acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas.
- Se propicia el desarrollo equilibrado de deudores y acreedores a través del establecimiento de términos y condiciones concretas.
- Se ofrece a los acreedores mecanismos baratos, rápidos y confiables, para hacer efectivas las garantías a su favor.

Reformas al Código de Comercio en Materia del Registro Público de Comercio, publicadas en el DOF el 29 de mayo del 2000.

- Se creó el marco jurídico para implementar un sistema de registro automatizado a través de una base de datos central que estará interconectada a los registros públicos estatales, a fin de dar certeza jurídica a quienes contraten créditos garantizados al facilitar la consulta y verificación del estado que guardan los actos mercantiles.

Reformas y Adiciones al Código Civil Federal, al Código de Comercio y a la Ley Federal de Protección al Consumidor en Materia de Comercio Electrónico, publicadas en el DOF el 29 de mayo de 2000.

- Se dio plena validez legal a las transacciones comerciales y contratos celebrados a distancia por medios electrónicos, lo cual facilitará las transacciones por Internet.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TRES

MEJORA REGULATORIA

3.1 Institucionalización del proceso de mejora regulatoria.

Aún y cuando el proceso de desregulación se estaba llevando conforme lo establecía el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), se manifestaban algunos vacíos jurídicos que impedían dar certeza y transparencia a los procesos regulatorios, generando costos tanto a personas físicas como a las empresas.

Por lo que para el año de 1999 y en respuesta a la demanda generalizada de los distintos sectores productivos se determinó que era necesario profundizar las acciones iniciadas con el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) e institucionalizar el proceso regulatorio llevado a cabo, a fin de mejorar la manera en que el gobierno atiende tanto a los ciudadanos como a las empresas, y asegurar que la mejora regulatoria fuese una labor continua y permanente a través de la participación de los distintos sectores productivos.

Esto se concretó con el envío por parte del Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), la cual permitiría por un lado ampliar el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria a materias como: concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social (IMSS e INFONAVIT), normas oficiales mexicanas, y las obligaciones que se aplicaban exclusivamente a los ciudadanos (pasaportes ó certificados escolares); y por otro propiciar la transparencia en la elaboración de regulaciones, otorgar mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y

evitar que los costos del cumplimiento de la normatividad fuese mayor a sus beneficios.

Asimismo, se extendió el ámbito hacia organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva como: las reglas para otorgar franquicias de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los términos para la interconexión de alta tensión con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), también se incluyeron las autoridades financieras (excepto Banco de México). Quedando excluidas la materia fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral del ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales, y los actos de autoridad de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina.

3.2 Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

La iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000, para entrar en vigor un mes después, y comprende la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), misma que reemplazó a la UDE, por lo que no fue necesario ni burocracia ni recursos presupuestales adicionales. Hecho que permitió consolidar la institucionalización del proceso regulatorio.

La Cofemer se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI) con autonomía técnica y operativa²⁶, cuyo objetivo principal es: "promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad".²⁷

Las atribuciones encomendadas a la Cofemer son las siguientes:

²⁶ La autonomía técnica y operativa implica contar con recursos presupuestales propios y que en el ejercicio de los mismos deberá someterse a las disposiciones emitidas por la SHCP, SECODAM y demás entidades de control.

- Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones jurídicas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.
- Dictaminar los anteproyectos de leyes reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas y manuales; y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes.
- Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios, RFTyS (antes Registro Federal de Trámites Empresariales, RFTE).
- Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal.
- Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebren convenios para tal efecto.
- Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados, y
- Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria.

Debido a que por mandato la Cofemer tiene que elaborar y aplicar regulaciones que generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, se requiere la participación de los sectores de la sociedad, por lo que la reforma a la LFPA establece que la Comisión contará con un consejo que estará integrado por los titulares de las Secretarías: de Economía, quién lo presidirá, de

²⁷ Secretaría de Gobernación (SEGOB), Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Capítulo segundo de la Comisión Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 69-E, Diario Oficial de la Federación 19 de abril de 2000.

Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Y serán invitados permanentes: el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Titular del ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional; y su operación estará determinada por los términos que establezca el reglamento interno que al efecto expida.

Dicho Consejo tendrá las siguientes facultades:

- Ser enlace entre los sectores público social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria.
- Conocer los programas de la Comisión así como los informes que presente el director general, y
- Acordar los asuntos que se someten a su consideración.

3.3. Objetivos de la Cofemer.

Para cumplir con las atribuciones conferidas por la LFPA a la Cofemer, se plantearon los siguientes objetivos y estrategias²⁸:

OBJETIVOS

ESTRATEGIAS

- | | |
|--|--|
| <p>1. Profundizar en el proceso de mejora regulatoria y consolidar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público</p> | <ul style="list-style-type: none">• Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.• Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos. |
| <p>2. Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.</p> | <ul style="list-style-type: none">• Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones jurídicas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y las personas físicas. |

²⁸ Secretaría de Economía, Plan Nacional de Desarrollo, Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006.

- Elaborar diagnósticos de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.
3. Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
- Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
4. Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.
- Promover la incorporación de mejores prácticas en la administración pública federal.

Cada estrategia comprende el establecimiento de las siguientes líneas de acción, las cuales son indispensables para el logro de los objetivos planteados.

3.4 Líneas de acción y avances.

3.4.1 Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.

Conforme lo establecido en la LFPA las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán someter a la consideración de la Cofemer al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria que contenga las acciones mínimas tanto en materia de registro y desregulación de trámites como en lo referente a la creación, modificación o eliminación de regulaciones existentes.

Para lo cual la Cofemer ha elaborado una "Guía para la elaboración de programas de mejora regulatoria", que requiere información en dos sentidos, trámites que deben inscribirse en el RFTS, así como los ya inscritos que requieren actualizarse, y disposiciones jurídicas sujetas a reformarse para mejorar la calidad del marco regulatorio, así como las nuevas disposiciones que las dependencias y organismos descentralizados consideren como relevantes.

3.4.2 Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.

Los trámites son el vínculo entre el gobierno y las empresas y las personas física, a través de ellos se intercambia información necesaria para que el Estado pueda vigilar ciertas actividades que requieren supervisión, por lo que la calidad de los trámites depende de la eficiencia y transparencia en la respuesta de dichos trámites.

Los trámites por su naturaleza siempre implicaran costos para quienes están obligados a realizarlos, por lo que la misión de la Cofemer es promover la reducción de estos costos al mínimo indispensable para permitir que los objetivos de los trámites se cumplan y protejan el interés público. Por ello es indispensable encontrar el equilibrio entre el interés público de un trámite y sus costos de cumplimiento para los particulares.

La LFPA establece que la Cofemer deberá llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios, el cual será público, y no sólo deberá contener los trámites federales empresariales que se encontraban inscritos en el anterior Registro Federal de Trámites Empresariales (RFTE), sino también los relativos a concesiones, seguridad social, normas oficiales mexicanas, los que realizan las instituciones financieras ante las autoridades que los regulan, así como los ciudadanos; incluyendo por primera vez todos los trámites que aplican a los organismos descentralizados como PEMEX, CFE, el IMSS y el INFONAVIT.

Asimismo, la LFPA establece que dicho Registro deberá estar completo a más tardar en mayo de 2003.

A continuación se muestra el número de trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, a febrero de 2003.

Cuadro 4. Trámites Inscritos en el RFTS a febrero del 2003

DEPENDENCIA	Diciembre 2001	Trámites Nuevos ^{1/}	Trámites Eliminados ^{1/}	Febrero 2003	% de Trámites Eliminados
SEGOB	71	32	48	55	47%
SRE	19	7	0	26	0%
SSP ^{2/}	1	19	0	20	0%
SHCP	83	345	14	414	3%
SEDESOL	13	2	5	10	33%
SEMARNAT	138	7	10	135	7%
SENER	70	26	10	86	10%
SE	156	32	11	177	6%
SAGARPA	54	87	25	116	18%
SCT	278	76	5	349	1%
SECODAM	0	6	0	6	0%
SEP	101	212	1	312	0%
SSA	88	19	0	107	0%
STPS	16	1	0	17	0%
SRA	0	259	167	92	64%
SECTUR	5	0	1	4	20%
CONACYT ^{3/}	38	2	18	22	45%
IMSS ^{4/}	0	24	0	24	0%
INFONAVIT	16	38	15	39	28%
Totales	1,147	1,194	330	2,011	283%

1/ El número de trámites corresponde al periodo comprendido de enero 2002 al 28 de febrero del 2003.

2/ Dependencia creada en 2001.

3/ A partir de diciembre del 2002 presenta sus trámites de forma independiente.

4/ El IMSS durante todo el 2001, no registro trámite alguno.

Cabe mencionar que durante este periodo desaparecieron del RFTyS los siguientes órganos u organismos IIE: ININ, CEA, CNSA, PRONASE

FUENTE: Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de la COFEMER.

Como complemento al mandato de la LFPA, el 25 de junio de 2001, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo para la Desregulación y Simplificación de los Trámites Inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la Aplicación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y los ciudadanos, a través del cual se solicitó a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal los siguientes requisitos:

- Eliminar trámites obsoletos o innecesarios.
- Simplificar trámites, convirtiéndolos en trámites de conservación de información o avisos a la autoridad, y
- Establecer la afirmativa ficta²⁹ al término de los plazos de respuesta de los trámites.

²⁹ Es una figura jurídica que asegura que, al transcurrir el plazo señalado por la normatividad correspondientes sin que haya dado una resolución, la respuesta a la solicitud sea considerada como afirmativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

También el Acuerdo establecía que las medidas anteriores deberían aplicarse por lo menos a 20% de los trámites inscritos en el RFTS por cada dependencia y organismo descentralizado.

A continuación se presenta el porcentaje de trámites eliminados o modificados de conformidad con lo establecido en el Acuerdo, como se observa, todas las entidades afectadas por el Acuerdo, con excepción de dos secretarías, cumplieron con la meta de eliminar o modificar por lo menos 20% de sus trámites inscritos, no obstante, en el caso de la Secretaría de Economía y Comunicaciones y Transportes, la Cofemer autorizó un porcentaje menor debido a que dichas dependencias habían expedido recientemente acuerdos de simplificación de trámites con las características estipuladas en el Acuerdo.

Cuadro 5. Porcentaje de trámites inscritos en el RFTS eliminados o modificados en virtud del Acuerdo de Desregulación del 25 de junio de 2001

Secretarías	Porcentaje de trámites afectados
Sagarpa	32%
SE	16%
Sectur	67%
SCT	18%
Segob	24%
Semarnat	23%
Sener	23%
SEP	26%
STPS	50%
Organismos descentralizados	Porcentaje de trámites afectados
ASA	25%
Pemex	45%
Profeco	20%
Sepomex	29%

FUENTE: Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Informe anual de la COFEMER 2001, página 31.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.4.3 Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones jurídicas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y las personas físicas.

La Cofemer revisa los anteproyectos de disposiciones jurídicas mediante su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), misma que es un documento público a través del cual las dependencias y organismos descentralizados justifican y validan sus proyectos regulatorios y sus principales objetivos son:

- Mejorar la calidad y eficiencia de la regulación, ya que al conocer los criterios de revisión de la Cofemer, las dependencias y organismos descentralizados mediante la justificación de las acciones regulatorias propuestas y el análisis de los efectos en la aplicación del anteproyecto, podrán anticipar el contenido de los dictámenes y realizar modificaciones preventivas a sus anteproyectos, con el fin de incorporar mejores prácticas regulatorias en sus propuestas, incluso antes de enviarlas a la Cofemer.
- Establecer un proceso transparente y racional de elaboración de la regulación, lo cual se lleva a cabo ya que todos los proyectos regulatorios están disponibles en línea y en el Diario Oficial de la Federación (DOF) al menos 30 días antes de que se expidan, y
- Promover la regulación por objetivos concretos, justificables y realizables, con lo cual se pretende disminuir costos, incumplimientos y corrupción.

Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en la LFPA las disposiciones jurídicas (anteproyectos) que no requerirán MIR, serán aquellas que no impliquen costos de cumplimiento para los particulares, por ejemplo, el caso de las disposiciones que solamente eliminan o simplifican trámites existentes ó las que solo regulan las

relaciones entre dependencias públicas o el funcionamiento interno de una dependencia, mismas que no suponen costos de cumplimiento para los particulares.

Asimismo, no se requerirá manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

La revisión por parte de la Cofemer de la MIR comprende cuatro vertientes: revisión por solicitud ordinaria, por solicitud de no costos de cumplimiento, por solicitud de emergencia y por solicitud de actualización periódica.

La primera corresponde a proyectos de disposiciones jurídicas que implican costos de cumplimiento para los particulares, mientras que las demás contemplan excepciones al procedimiento de revisión de MIR.

La solicitud de exención de la MIR será evaluada por la Cofemer a través de un formulario establecido que contiene un número reducido de preguntas cuya respuesta permite a la Cofemer valorar y concluir si efectivamente el anteproyecto implica o no costos de cumplimiento, haciendo posible que las dependencias puedan anticipar si su solicitud puede proceder.

En cuanto a la solicitud de exención por emergencia, se refiere a que debido a la celeridad con la que se emite la regulación correctiva, es un factor importante para la protección del interés público, por ejemplo desastres naturales o epidemias, donde las autoridades deben actuar de manera rápida para prevenir o corregir daños a la ciudadanía, en cuyos casos, la Cofemer *puede permitir que la MIR se presente hasta veinte días hábiles después de la publicación del anteproyecto.*

Para el último caso, de actualización periódica, tiene que ver con la renovación de una veda, ya que éstas tienen una vigencia temporal, que generalmente se limita al período de reproducción de la especie y de la maduración de su progenie, por lo que

en estos casos es suficiente presentar una MIR de actualización periódica en la que se muestre la evidencia empírica de que la medida en cuestión aún es necesaria, y la Cofemer podrá autorizar la presentación de la MIR hasta el mismo día en que se publique el anteproyecto.

También para estos casos se cuenta con un manual que contiene los formularios para determinar si se trata de un caso de emergencia o de actualización periódica, mediante los cuales las dependencias podrán comprobar si el anteproyecto en cuestión puede considerarse dentro de estos casos de excepción.

Cabe señalar, que la Cofemer tiene la facultad legal para determinar si una solicitud en cualquiera de los tres casos es procedente, misma que es definitiva, excepto cuando se trata de anteproyectos de leyes, reglamentos o decretos preparados para la consideración del Ejecutivo Federal, en estos casos el trato de excepción lo emite la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, previa opinión de la Cofemer.

Por otro lado, la Cofemer cuenta con un portal de la MIR que contiene el formulario para el proceso de revisión ordinaria, así como los formularios para los casos de excepción, lo cual ha permitido reducir costos en la elaboración y remisión de la MIR a la Cofemer y facilita de concurrencia de varios funcionarios, cada uno con diversas especialidades y responsabilidades.

De los anteproyectos de disposiciones jurídicas revisadas mediante sus respectivas MIR's, se encuentran aquellas que por un lado, se encuentran completas y bien hechas técnicamente, y por otro, proponen la aplicación de una regulación eficiente, en la medida que los beneficios que recibirá la sociedad son superiores a sus

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

costos, tal es el caso de la Norma Oficial Mexicana "008-NUCL-2002 Control de la contaminación radioactiva"³⁰.

SITUACIÓN INICIAL

- Para la operación de instalaciones médicas con insumos radioactivos era necesaria la supervisión *in situ* en cada fase del proceso.
- La operación de instalaciones médicas resultaba muy costosa para los laboratorios e instalaciones hospitalarias, tanto públicas como privadas.
- La supervisión de instalaciones médicas que utilizan insumos radioactivos, se efectuarán a través de la certificación, en cumplimiento de la NOM y visitas de inspección.
- Se redujeron sustancialmente los costos de cumplimiento, al mismo tiempo de lograr los objetivos regulatorios (de protección civil, al ambiente y de seguridad).
- Lo cual redundará en la apertura de más laboratorios y hospitales con insumos radioactivos, generando un beneficio mayor a la sociedad.

También existen los casos en los que mediante el proceso de revisión, los proyectos de disposiciones jurídicas son modificadas, derivado de observaciones realizadas por la Cofemer, dichas observaciones pueden ser tanto técnicas, como de impacto regulatorio, tal es el caso de reformas al Reglamento de la Ley de Pesca, enviadas por la SAGARPA³¹.

REGULACIÓN PROPUESTA

- Creación de una autorización de movilización de productos pesqueros, llamada "*Guía de Pesca*".
- La cual generaba problemas logísticos para movilizar y comercializar el producto, lo que afectaría principalmente a los pequeños empresarios.
- Transfería el costo de supervisión a los particulares y generaba costos adicionales para la comercialización lícita de productos.
- Aumentaba el burocratismo (regulación de papel) y multiplicaba las posibilidades de corrupción, y
- No eliminaba, sino que creaba mayores incentivos al mercado negro, tanto de productos como de documentos.

REGULACIÓN PROPUESTA-Cofemer

- Que la "*Guía de Pesca*" se convirtiera en un mecanismo automático de supervisión mediante medios informáticos.

BENEFICIOS

- Eliminaría posibilidades de corrupción.

³⁰ Documento interno, Mtro. Gustavo Adolfo Bello Martínez, Director de Estudios Regulatorios, Cofemer.

³¹ *Ibidem*.

- No generaría burocracia excesiva.
- Reduciría sustancialmente el costo de cumplimiento a los particulares.

Por último existen los casos en los que mediante el proceso de revisión resulta que la aplicación de una regulación es excesivamente costosa para la sociedad, por lo que la Cofemer propone y realiza observaciones a través de un dictamen de observancia no obligatoria, el cual podría contribuir a la no aplicación de determinada regulación, es el caso del Proyecto de Norma Oficial Mexicana de pesos y dimensiones³².

- Proyecto de modificaciones a la Norma Oficial Mexicana NOM-012-SCT2-1997, mediante el cual se reducía el peso máximo de los tractocamiones de doble caja (fulles - T3-S2-R4). Bajo El argumento de preservar la infraestructura carretera nacional.
- Realizó una investigación en el Instituto Mexicano del Transporte (IMT) y se encontró que la configuración T3-S2-R4 era la que menor daño generaba a la infraestructura carretera.
- Argumentó que la información era correcta, pero que no se estaba considerando el número de accidentes que dicha configuración provocaba, comprobándose lo contrario.
- Aceptó que sus estadísticas no sustentaban sus afirmaciones.
- Asimismo, señaló que la configuración no era rentable para los usuarios de la misma.
- Se señaló que determinar la rentabilidad económica de una configuración no es facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Ni tampoco puede generar regulación para controlarla.
- También se señaló, que en la medida que la configuración no fuera rentable, las mismas empresas eliminarían su utilización, lo cual quiere decir, que lo haría el propio mercado, no la regulación.

3.4.4 Elaborar diagnósticos de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.

La LFPA establece que la Cofemer deberá "revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones jurídicas y programas para mejorar la regulación en

³² Idem.

actividades o sectores económicos específicos³³, lo cual será de suma importancia ya que se permitirá realizar un análisis de las regulaciones vigentes en sectores económicos clave.

La elaboración de diagnósticos y propuestas de reforma se lleva a cabo con la participación de los miembros del Consejo para la Mejora Regulatoria, y mediante procesos de consulta con los grupos y personas directamente afectadas, así como de reconocidos académicos especialistas en materia de regulación, dichos diagnósticos se pueden convertir en reformas a disposiciones jurídicas propuestas directamente por la Cofemer.

Dentro de los principales diagnósticos elaborados por la Cofemer, se encuentran los siguientes³⁴:

Anteproyecto del Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

- Cuyo objetivo es reglamentar el título pertinente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a fin de precisar y dar transparencia a diversos aspectos del proceso de mejora Regulatoria. La mejora Regulatoria será más ágil y eficiente en la medida en que se precisen legalmente sus procesos, plazos, requisitos de transparencia y consulta con los sectores productivos y ámbito de aplicación.

Alcance del régimen de excepción constitucional respecto de las áreas estratégicas.

- El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional permite que el Estado realice en forma exclusiva las actividades estratégicas (sin que por ello sea considerado como monopilo), pero no lo exceptúa de sujetarse a la prohibición de realizar prácticas monopólicas.
- La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) instrumenta el contenido de dicho artículo, mediante el establecimiento de mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las concentraciones indebidas y las prácticas monopólicas; sin embargo, lo hace de manera imprecisa.
- Con base en lo anterior, se considera conveniente realizar reformas a la LFCE, a fin de reducir el régimen de excepción sólo a las disposiciones relativas a concentraciones.

Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria

- Cuyo objetivo es la reordenación del ordenamiento jurídico administrativo para generar una política pública, la cual comprenda la reformulación de la regulación positiva del sistema de fuentes, en una ley que comprenda la diversidad de ordenamientos y sistematice su regulación, atendiendo a sus especificidades, y a su regulación en leyes especiales.
- Creación de procedimientos e instancias que racionalicen el procedimiento de creación de

³³ Reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 69-E, fracción I, Diario Oficial de la Federación 19 de abril de 2000.

³⁴ Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, Menos trámites, mejor regulación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, primera edición, año 2001, Secretaría de Economía, página 78.

normas y sus efectos normativos, desde dos momentos: preformativo y normativo.

3.4.5 Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.

Este punto es importante ya que los particulares y las empresas en ocasiones interactúan en el marco jurídico, tanto a nivel federal como estatal y municipal, por lo que en un esfuerzo desde la entrada en vigor del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) el gobierno federal realiza reuniones nacionales en materia regulatoria y ha firmado convenios de cooperación con todas las entidades federativas.

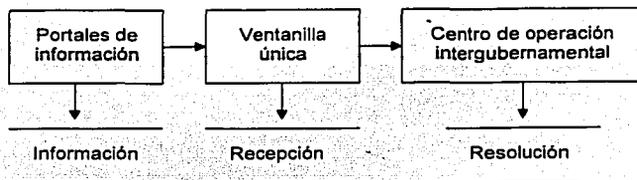
Asimismo, la Cofemer ha brindado apoyo técnico a los gobiernos de 17 estados para la creación de sus registros estatales de trámites empresariales y a 22 estados en la elaboración de reformas jurídicas para poder agilizar juicios, permitir la cesión de créditos hipotecarios, abrogar disposiciones obsoletas y, en general, para mejorar la calidad del marco regulatorio.

El apoyo por parte de la Cofemer en la mejora regulatoria de los estados y municipio contempla tres acciones: la reforma de la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo, en caso de que exista; la reingeniería de los procesos municipales y la elaboración del catálogo de trámites.

Una vez desarrolladas y analizadas cada una de las acciones para la mejora regulatoria se procede a la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cual fue emitido por el gobierno federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 2002, cuyo objetivo principal es: permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas de bajo o nulo riesgo se constituyan y abran en solo día.

La aplicación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) consideró la identificación del ciclo de vida de las empresas, el cual este compuesto por cuatro etapas: constitución, apertura, operación y cierre.

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) esta constituido por las siguientes tres unidades básicas.



1. Portales de información

Su objetivo principal es informar a los ciudadanos sobre los servicios que resolverá el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), a través de: Centros de atención telefónica, sitios de Internet y Módulos de información.

2. Ventanilla única

Será la unidad receptora de todos los documentos necesarios para la apertura de una pequeña y mediana empresa, y será la responsable de entregarle al empresario los resolutivos de los trámites solicitados. Con estas ventanillas lo que se pretende es evitar que las dependencias involucradas reciban a través de sus ventanillas los trámites relacionados con el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), ya que esto generaría un retraso en la resolución del trámite y un descontrol administrativo.

3. Control de operación intergubernamental

En este centro se agrupan las funciones relacionadas con los trámites de constitución y apertura de empresas correspondientes a los tres niveles de gobierno, con lo cual se pretende eliminar las barreras administrativas en el interior del municipio y, en el mejor de los casos, entre los diferentes órdenes de gobierno, lo que permitirá satisfacer una necesidad de servicio dispersa entre las diversas atribuciones y facultades de las dependencias gubernamentales.

3.4.6 Promover la incorporación de mejores prácticas en la administración pública federal.

Una de las prioridades de la Cofemer ha sido realizar criterios claros y transparentes en la revisión, dictaminación y capacitación a dependencias y organismos descentralizados en la elaboración de anteproyectos de regulaciones y MIR, con el fin de propiciar un cambio de cultura dentro de la administración pública y que el análisis, la transparencia y la consulta pública no sean meros trámites del proceso regulatorio, sino aspectos esenciales de la política pública nacional que sean adoptados e internalizados por los funcionarios públicos a todos los niveles.

Para ello la Cofemer lleva a cabo intensos programas de capacitación a dependencias y organismos descentralizados, los cuales cubren temas como:

- La evaluación de riesgos a regular.
- La selección de alternativas regulatorias o no regulatorias.
- Estrategias de consulta pública.
- Mecanismos para asegurar la instrumentación y aplicación, y
- Técnicas para la evaluación de costos y beneficios.

CONCLUSIONES

La forma de cómo ha intervenido el Estado en la economía mexicana desde su conformación, se ha determinado tanto por procesos internos en la evolución de sectores económicos clave, como por procesos externos, los cuales se han manifestado a través de serios desequilibrios macroeconómicos que han afectado al interior.

También ha estado marcada por la influencia mundial, lo cual en la mayoría de las ocasiones se ha optado por la aplicación de modelos que no son los que el país requiere para lograr un crecimiento económico que maximice el bienestar de la sociedad.

No obstante, la mayoría de las veces el Estado ha buscado encontrar mecanismos que ayuden a solventar las fallas tanto del mercado, como las que su propia intervención ha generado, tendiendo en los últimos quince años a ser un Estado menos protector y mucho más regulador que interventor.

Enfrentándose a serios dilemas en esta tarea reguladora, ya que las instituciones que tienen encomendadas aplicar acciones regulatorias deben encontrar formas para que las regulaciones emitidas sean lo menos costosas posibles para la sociedad, con el fin de lograr la eficiencia.

Y aunque estas instituciones corren el riesgo de aplicar medidas que favorezcan a ciertos grupos de interés, es indispensable incluir en los procesos regulatorios la participación de todo el público interesado y llevar a cabo prácticas que fomenten la transparencia y que no permitan actuar a las autoridades en forma arbitraria.

En este sentido la Comisión Federal de Mejora Regulatoria cumple con los principios de eficiencia, en cuanto a eliminación de barreras innecesarias a la entrada, acceso a mercados, regulación por objetivos y no por métodos; ya que en la

elaboración de acciones regulatorias intervienen los distintos representantes de la sociedad, a través del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria; siempre buscando promover la transparencia.

Sin embargo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria no debe perder de vista que las acciones de mejora regulatoria que ha aplicado a partir de 1995 con un enfoque horizontal, aún son insuficientes, debido a que no ha abarcado en su totalidad a sectores específicos y de impacto en todas las actividades económicas

Por lo que eventualmente la Cofemer deberá considerar retomar el enfoque de mejora regulatoria sectorial, en el cual se apliquen los principios de eficiencia ya establecidos en el Programa de Mejora Regulatoria, un ejemplo de ello sería el sector transporte, el cual, a pesar de haber sido uno de los sectores vanguardistas en el proceso de mejora regulatoria hace más de 15 años, tiene regulaciones que no se han sometido a las prácticas de mejora regulatoria.

Asimismo, deberán generarse acciones encaminadas a asegurar la continuidad, a largo plazo, del programa de mejora regulatoria, ya que existe el riesgo de que el programa sea visto como una política pública pasajera. Por ello es indispensable que se hagan las siguientes reformas:

- En el marco legal: es necesario que se emita el Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de mejora regulatoria, y que la Comisión tenga una fortaleza y mandato transexenal, ya que cada fin de administración, la Cofemer corre el riesgo de desaparecer sujeto a las prioridades del gobernante.
- En el aspecto de capital humano: es necesario que los servidores públicos encargados, tanto en la Cofemer como en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública cuenten con mejores herramientas para evaluar el impacto de las regulaciones que se pretenden emitir, por ello se recomienda la

posibilidad de que se puedan preparar cursos de impacto y viabilidad de políticas públicas y de análisis costo-beneficio. En este sentido, sería muy importante que la Administración Pública trabajara en conjunto con instituciones de educación superior para que pudieran ofrecer esta capacitación continua a los servidores públicos.

Lo anterior, con el objeto de asegurar la calidad y eficiencia de la regulación, a fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas, bajo un marco de libre competencia, fomentar la iniciativa de las personas físicas y empresas, y establecer reglas claras y equitativas para todos los agentes participantes en la economía.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE). Diario Oficial de la Federación (DOF), 23 de noviembre de 1995.
2. Aspe, Armella Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, Textos de Economía, Segunda edición en español, editorial Fondo de Cultura Económica, año 1993.
3. Ayala, Espino José. Economía del Sector Público Mexicano, segunda edición, editorial esfinge, junio 200.
4. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Informe anual 2001.
5. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Informe Final del Comisionado, Noviembre 2000.
6. Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económica. Guías para la mejora regulatoria municipal, Sistema de Apertura Rápida de Empresas, primera edición, año 2002.
7. Derthick Martha y Quirk Paul J.. The Politics of Deregulation, primera edición, The Brookings Institution, Washington, D.C. 20036, año 1985.
8. Martínez Gabriel y Fábér Guillermo. Desregulación económica (1989-1993), Una Visión de la Modernización de México, primera edición, editorial Fondo de Cultura Económica, año 1994.
9. Ogus Anthony I. Regulation, Legal Form and Economic Theory, primera edición, Oxford University Press, Walton Street, OX2 6DP, Oxford, New York, año 1994.
10. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Reforma Regulatoria en México, Volumen 1 y 2, París, año 2000.
11. Parkin, Michel y Esquivel Gerardo. Microeconomía, versión para Latinoamérica, quinta edición, editorial Pearson Educación, mayo 2002.
12. Reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Diario Oficial de la Federación (DOF), 19 de abril de 2000.
13. Rogozinski, Schutulman Jacques. La Privatización en México razones e impactos, primera edición, editorial Trillas, enero de 1997.
14. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía). Paquete Informativo para la Revisión de Trámites Federales Vigentes, Versión 5.1, 3 de agosto de 1998.
15. Secretaría de Economía. Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, primera edición, año 2001.

16. Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público, segunda edición, editorial Antoni Bosh, S.A., año 1988.

17. <http://www.cofemer.gob.mx>. Comisión Federal de Mejora Regulatoria.